

**Persuasive Kommunikation
als flankierende Strategie
zur Ökonomisierung
öffentlicher Dienstleistungen**

Lothar Kurz

Münster 1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555418_0003

Soziologie

PERSUASIVE KOMMUNIKATION ALS FLANKIERENDE STRATEGIE ZUR
ÖKONOMISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades

der

P h i l o s o p h i s c h e n F a k u l t ä t

der

Westfälischen Wilhelms-Universität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Lothar Kurz
aus Niederhonnefeld

1979

Tag der mündlichen Prüfung: 7. Mai 1979

Dekan: Prof. M. E. Brockhoff

Referent: Prof. H.-J. Krysmanski

Korreferent: Prof. H. Wienold

Kennziffer: D 6



Gliederung

0. <u>Einleitung</u>	S. 1
0.1. Problemstellung	S. 1
0.2. Aufbau der Untersuchung	S. 5
0.3. Thesen zur Wirkung persuasiver Kommunikation	S. 7
0.4. Zur Auswahl der systematisch ausgewerteten Quellen	S. 14
0.5. Zur Methode der Inhaltsanalyse	S. 20
0.6. Abgrenzungen	S. 23
1. <u>Die Funktion persuasiver Kommunikation bei der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen</u>	S. 28
1.1. Zur langfristigen Entwicklung der ökonomischen Staatsfunktionen	S. 28
1.2. Zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland	S. 30
1.3. Der Charakter des Rationalisierungsdruckes im öffentlichen Dienst	S. 37
1.4. Das Rationalisierungspotential im öffentlichen Dienst	S. 39
1.4.1. Das Rationalisierungspotential der öffentlichen Verwaltung	S. 40
1.4.2. Das Rationalisierungspotential bei der Bundespost	S. 43
1.4.3. Das Rationalisierungspotential im öffentlichen Personennahverkehr	S. 44
1.4.4. Das Rationalisierungspotential öffentlicher Betriebe	S. 44
1.4.5. Das Rationalisierungspotential im Bildungswesen	S. 46
1.4.6. Das Rationalisierungspotential im Gesundheitswesen	S. 48
1.4.7. Das Rationalisierungspotential bei bewaffneten Formationen	S. 49
1.4.8. Exkurs: Die Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen auf die soziale Lage der Beschäftigten	S. 51
1.4.9. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 54
1.5. Formen der "unechten" Rationalisierung im öffentlichen Dienst	S. 55

1.6. Aspekte des strategischen Verhältnisses zwischen dem Dienstherrn und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 61
1.6.1. Die strategische Bedeutung des Regelungsverfahrens	S. 62
1.6.2. Die strategische Bedeutung des Bezahlungssystems	S. 65
1.6.3. Die strategische Bedeutung der juristischen Arbeitsplatzsicherheit	S. 69
1.6.4. Die strategische Bedeutung des Stimmverhaltens der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei politischen Wahlen	S. 69
1.6.5. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 72
1.7. Besondere Bedingungen für die Bewußtseinsbildung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 73
1.7.1. Besonderheiten, die sich aus der Herkunft der staatlichen Personalausgaben ergeben	S. 74
1.7.2. Zur besonderen Ausprägung des Verhältnisses von Identifikation und Gleichgültigkeit	S. 80
2. <u>Darstellung und Diskussion der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen</u>	S. 93
2.1. Aussagen zur "Privilegierung" der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 93
2.1.1. Höhe und Entwicklung der Löhne und Gehälter	S. 93
2.1.2. Weitere geldwerte Leistungen	S. 113
2.1.3. Intensität der Arbeit	S. 125
2.1.4. Extensität der Arbeit	S. 130
2.1.5. Sicherheit des Arbeitsplatzes	S. 132
2.1.6. Aufstiegschancen	S. 144
2.1.7. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 154
2.2. Aussagen zu den negativen makroökonomischen Folgen erhöhter Personalausgaben der öffentlichen Hände	S. 157
2.3. Aussagen zur Kritik der Mittel zur Durchsetzung der sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 169

3. <u>Die Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Kontext wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Konzeptionen und im Kontext der wirtschaftlichen Realfaktoren</u>	S. 190
3.1. Erster Untersuchungsabschnitt: September 1969 - Dezember 1973	S. 190
3.1.1. Die unmittelbar erfahrbaren Folgen eines unzureichenden Angebots an öffentlichen Dienstleistungen	S. 190
3.1.2. Der Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes als Determinante des wirtschaftlichen Wachstums	S. 192
3.1.3. Die gesellschaftspolitische Dimension einer Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes	S. 195
3.1.4. Umfang der ökonomischen Staatstätigkeit und Charakter des gesellschaftlichen Gesamtsystems	S. 203
3.1.5. Öffentliche Ausgaben und konjunkturpolitischer Imperativ	S. 207
3.1.6. Das Problem der Steuererhöhung	S. 211
3.1.7. Die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 220
3.1.8. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage	S. 225
3.1.9. Die argumentative Defensive der CDU/CSU	S. 230
3.1.10. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 232
3.2. Zweiter Untersuchungsabschnitt: Januar 1974 bis September 1976	S. 235
3.2.1. Die Einschätzung des Umfangs des Dienstleistungsangebotes	S. 235
3.2.2. Die wirtschaftspolitische Dimension der Diskussion über den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes	S. 237
3.2.3. Die innere Ökonomik des öffentlichen Dienstes	S. 243
3.2.4. Die gesellschaftspolitische Dimension der Diskussion über den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes	S. 251
3.2.5. Umfang der ökonomischen Staatstätigkeit und Charakter des gesellschaftlichen Gesamtsystems	S. 256
3.2.6. Die Sonderstellung des staatlichen Machtapparates	S. 258

3.2.7. Die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	S. 260
3.2.8. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage	S. 263
3.2.9. Die argumentative Defensive der SPD	S. 267
3.2.10. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 271
4. <u>Zur Analyse der Wirkungen der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen</u>	S. 275
4.1. Überlegungen zur Methode der Wirkungsanalyse	S. 275
4.2. Erster Untersuchungsabschnitt: September 1969 bis Dezember 1973	S. 279
4.2.1. Der Vergleich der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft	S. 279
4.2.2. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage	S. 282
4.2.3. Das Konzept der "Qualitätsorientierten Modernisierung"	S. 283
4.2.4. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 285
4.3. Zweiter Untersuchungsabschnitt: Januar 1974 bis September 1976	S. 286
4.3.1. Der Vergleich der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft	S. 286
4.3.2. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage	S. 291
4.3.3. Die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für die Gesellschaft	S. 291
4.3.4. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 294
<u>Anmerkungen</u>	S. 295
Anmerkungen zu Teil 0	S. 295
Anmerkungen zu Teil 1	S. 297
Anmerkungen zu Teil 2	S. 308
Anmerkungen zu Teil 3	S. 321
Anmerkungen zu Teil 4	S. 338
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	S. 342
<u>Quellen- und Literaturverzeichnis</u>	S. 342

0. Einleitung

0.1. Problemstellung

Im Januar und Februar 1974 erlebt der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland seine bis dahin härteste Tarifauseinandersetzung: Die Gewerkschaft ÖTV fordert für die Arbeiter und Angestellten eine Lohnerhöhung von 15 %, die öffentlichen Arbeitgeber bieten am 21.1.1974 eine Erhöhung von nur 9 % an, woraufhin die Gewerkschaft ÖTV ultimativ mit Kampfmaßnahmen droht, falls bis zum 28.1.1974 kein höheres Angebot der Arbeitgeber vorliege.

In dieser Situation schaltet sich Bundeskanzler Brandt in die öffentliche Diskussion ein; in seiner Regierungserklärung über die Lage der Nation vom 24.1.1974 ermahnt er die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes zu lohnpolitischer Zurückhaltung:

"Zweistellige Ziffern bei den Tarifen beschleunigen die Gefahr einer entsprechenden Entwicklung bei den Preisen."(1)

Das Kanzlerwort wird in den Massenmedien breit aufgegriffen und prägt in den nächsten Tagen die publizistische Diskussion um die Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen Dienst. Die Verhandlungspartner gelangen zu keiner Einigung und so erlebt die Bundesrepublik vom 10. bis 13.2.1974 den bis dahin größten Streik im öffentlichen Dienst. Am 13.2.1974 schließlich stimmen die öffentlichen Arbeitgeber von Bund, Ländern und Gemeinden in einer gemeinsamen Beratung dem nach diesem Streik erzielten Verhandlungsergebnis einer Lohnerhöhung von 11 %, mindestens aber 170 DM, zu; über den Abschluß dieser Beratung berichtet das Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zwei Tage später:

"In einem Schlußwort hat der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz dem Bundeskanzler für seine Erklärungen im Deutschen Bundestag am 24. Januar gedankt, in denen auf den engen Zusammenhang zwischen Preissteigerungen und Lohnerhöhungen hingewiesen worden war. (...) Der Bundeskanzler habe durch diese Feststellungen, die ihm ungerechtfertigte Kritik eingebracht haben, die Verhandlungen der öffentlichen Arbeitgeber erleichtert, weil sonst ein noch höherer Abschluß nicht zu vermeiden gewesen wäre."(2)

An diesem einen Beispiel soll schlaglichtartig die Problematik verdeutlicht werden, die den wesentlichen Inhalt der nachfolgenden Untersuchungen darstellen wird: es geht um die Frage, welchen Stellenwert die veröffentlichte Meinung über den öffentlichen Dienst für die Auseinandersetzungen um die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat. DAMMANN hat diese Fragestellung als erster in die Literatur eingeführt. In einem Anfang 1975 veröffentlichten Aufsatz skizziert er die gegenwärtigen Ökonomisierungstendenzen im öffentlichen Dienst, denen er "flankierende Strategien" - zusammengefaßt unter dem Begriff "Loyalisierung" - in folgender Weise funktionell zuordnet:

"Da die Ökonomisierungsstrategien die betroffenen Beschäftigten zur Abwehr unzumutbarer Beeinträchtigungen der Lohn- und Arbeitssituation veranlassen, liegt es nahe, sie mit Maßnahmen zu koppeln, die die Bereitschaft der Beschäftigten herstellen, die Ökonomisierung mit möglichst geringem Widerstand über sich ergehen zu lassen." (3)

DAMMANN unterscheidet zwei Hauptstränge dieser Loyalisierung: einerseits gehe es um den Abbau von Mitbestimmungsbedingungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes über ihre Arbeits- und Lohnbedingungen, andererseits werde die öffentliche Meinung mobilisiert, um die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei der Verteidigung ihrer Interessen zu demoralisieren. (4)

Dieser zweite Hauptstrang einer indirekt auf die Arbeits- und Lohnbedingungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Flankierung der Ökonomisierungsstrategien soll der Hauptgegenstand der folgenden Untersuchung sein. (5)

DAMMANN bezeichnet das Instrumentarium dieser Beeinflussung der öffentlichen Meinung im Hinblick auf die Durchsetzung von Ökonomisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst als "moral suasion"; schon die gebräuchlichen deutschen Übersetzungen dieses in erster Linie aus dem Bereich der Konjunkturpolitik bekannten Begriffes als "Seelenmassage" oder "gütliches Zureden" (6), die Paraphrasierung als "Steuerung von Lernprozessen" (7) oder die Definition als "Vorgang, jemanden durch

überzeugende Argumente, die auf das sittliche Empfinden zielen und durch dieses Empfinden wirken, zu veranlassen, etwas zu tun oder zu glauben"⁽⁸⁾ belegen nach unserer Meinung, daß er für die Charakterisierung des gemeinten Vorganges wohl kaum geeignet ist: In den wenigsten Fällen werden - wie wir später feststellen können - Argumente verwendet, die auf das "sittliche Empfinden" der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zielen; charakteristisch sind, und dies insbesondere in den Jahren 1974 bis 1976, Kommunikationsformen und -inhalte, die eher als Hetze gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu bezeichnen sind.⁽⁹⁾

Um diesen Einwänden gegen die Formulierung "moral suasion" Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber der Verschiedenheit von Form und Inhalt der gegen die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Einflußnahme auf die öffentliche Meinung gerecht werden zu können, wollen wir in dieser Untersuchung bei der allgemeinen Formulierung "persuasive Kommunikation" bleiben.

Theoretisch lassen sich verschiedene Modelle einer derart funktional definierten persuasiven Kommunikation vorstellen: diese Kommunikation kann den Kreis ihrer Adressaten auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst beschränken; sie kann sich aber auch gezielt an den nicht dem öffentlichen Dienst angehörenden Teil der Bevölkerung richten, um ihn gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu mobilisieren; sie kann sich schließlich an ein völlig disperses Publikum, dem sowohl die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als auch alle anderen Bevölkerungsgruppen angehören, richten. Die erste dieser Möglichkeiten müßte durch Betriebs- oder Werkzeitschriften oder ähnliche Medien der innerbetrieblichen Kommunikation erfolgen. Nun kann aber im Bereich der privaten Wirtschaft nachgewiesen werden, daß derartige Betriebs- und Werkzeitschriften in der Praxis eine andere Funktion haben: sie vertreten weniger den Herr-im-Hause-Standpunkt, zielen weniger auf eine offene argumentative Konfrontation zwischen Unternehmern und Beschäftigten hin, als vielmehr auf eine positive Einbindung der Beschäftigten, auf eine Stärkung des

Gefühls der Zugehörigkeit zur Betriebsgemeinschaft, auf eine positive Identifizierung mit dem Unternehmen usw.⁽¹⁰⁾

Es gibt - auch ohne daß empirische Untersuchungen hierzu vorliegen - kein Grund zur Annahme, daß diese Funktion der innerbetrieblichen Kommunikation bei öffentlichen Betrieben und Verwaltungen wesentlich anders sein sollte als in privaten Betrieben; auf eine Analyse von Personal- und Betriebszeitschriften im öffentlichen Dienst kann in unserem auf verallgemeinerte Ergebnisse gerichteten Untersuchungszusammenhang deshalb verzichtet werden.

Die zweite als möglich aufgezeigte Art der gegen den öffentlichen Dienst gerichteten Massenkommunikation existiert faktisch nicht; wir brauchen uns daher nicht länger damit zu beschäftigen.

Es bleibt schließlich die auf ein disperses Publikum gerichtete Massenkommunikation, der der entscheidende Stellenwert innerhalb unserer Fragestellung zukommt; hierbei können wir ohne weiteres von der Einschätzung ausgehen, daß in der Realität der Bundesrepublik Deutschland die dominierenden Massenkommunikationsmedien in ihren Inhalten mehr oder weniger ausgeprägt auf die Imperative der privaten Kapitalverwertung ausgerichtet sind.⁽¹¹⁾ Das bedeutet für unsere Fragestellung: sie fungieren auch als Sprachrohr der Interessen des Kapitals an einer möglichst ökonomischen Erstellung der öffentlichen Dienstleistungen.

Die zentrale Bedeutung der an ein disperses Publikum gerichteten Medien der Massenkommunikation für die argumentative Flankierung der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen hat eine Konsequenz, die in der weiteren Untersuchung eine wesentliche Rolle spielen wird: der Themenbereich dieser Medien ist ja nicht nur auf die Beeinflussung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichtet, er umfaßt vielmehr Themen einer wesentlich weiteren Spannweite. Diese Medien dienen - um ein konkretes Beispiel zu nennen - zu Beginn der siebziger Jahre etwa auch dazu, der Bevölkerung eine allgemeine Erhöhung der Steuern, d.h. individuellen Konsumverzicht zugunsten eines ausgedehnteren Angebotes öffentlicher Dienstleistungen,

schmackhaft zu machen; die hierbei verwendeten Argumentationsstränge und -muster ähneln in vielen Punkten denen, die in der Auseinandersetzung um die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Rolle spielen. Allgemeiner formuliert: Die Tatsache, daß die argumentative Flankierung der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen durch die Medien der allgemeinen Massenkommunikation realisiert wird, impliziert die Möglichkeit, daß die dabei verwendeten Aussagen konsistent mit anderen in diesen Medien verwendeten Aussagen sind und ihre Wirksamkeit dadurch verstärken, bzw. daß sie inkonsistent mit anderen Aussagen sind und ihre Wirksamkeit dadurch eher verringert wird. (12)

0.2. Aufbau der Untersuchung

Wir wollen in der nachfolgenden Untersuchung nun im einzelnen folgenden Fragen und Problemen nachgehen:

Im ersten Teil der Untersuchung fragen wir genauer nach der speziellen Funktion persuasiver Kommunikation als einer hinsichtlich der realen Ökonomisierungsstrategien im öffentlichen Dienst flankierend wirkenden Strategie.

Dabei wollen wir zunächst aus dem Widerspruch, der sich aus dem langfristig ständig wachsenden gesellschaftlichen Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen, aus dem wachsenden gesamtgesellschaftlich begründeten Ökonomisierungsdruck und aus den relativ geringen objektiven Rationalisierungspotential im öffentlichen Dienst ergibt, die besondere Notwendigkeit "unechter", d.h. nicht technisch begründeter, den sozialen Status der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unmittelbar berührender Rationalisierungsmaßnahmen ableiten.

Danach wollen wir darstellen, daß das strategische Verhältnis zwischen Dienstherrn und Beschäftigten im öffentlichen Dienst anders ausgeprägt ist als in der privaten Wirtschaft, woraus sich erklären läßt, daß Maßnahmen der "unechten" Rationalisierung sich im öffentlichen Dienst nicht so leicht durchsetzen lassen wie vergleichbare Maßnahmen im Bereich der privaten Wirtschaft. Aus dieser Tatsache resultiert die besondere Funk-

tion der persuasiven Kommunikation, die diese strategischen Nachteile nach Möglichkeit kompensieren soll. Hieran anschließend werden wir diejenigen allgemeinen Bedingungen der Entwicklung des Bewußtseins der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes - insbesondere das Verhältnis von Identifikation und Gleichgültigkeit - diskutieren, die für die Einschätzung der Wirkung der analysierten Inhalte persuasiver Kommunikation von besonderer Bedeutung sind.

Im zweiten Teil der Untersuchung werden wir eine qualitative Analyse der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Argumente und Behauptungen durchführen. Die dabei zu berücksichtigenden Argumente und Behauptungen lassen sich im wesentlichen in drei vielfach variierten Hauptaussagen zusammenfassen:

Erstens wird behauptet, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes seien hinsichtlich ihrer sozialen Lage gegenüber den Lohnabhängigen der privaten Wirtschaft privilegiert. Zweitens wird behauptet, soziale Verbesserungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes führten notwendigerweise zu gesamtwirtschaftlich unerwünschten Folgen. Drittens wird die Rechtmäßigkeit bzw. Angemessenheit der Mittel der Auseinandersetzungen im öffentlichen Dienst, insbesondere des Koalitions-, Verhandlungs- und Streikrechts sowie der Mitbestimmungsrechte, in Frage gestellt.

Wir werden alle diese gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Argumente daraufhin untersuchen, ob sie zutreffend sind, bzw. von welchen theoretischen, normativen und ideologischen Voraussetzungen sie ausgehen.⁽¹³⁾

Im dritten Teil der Untersuchung wollen wir die gegen den öffentlichen Dienst gerichteten Argumente einerseits auf dem Hintergrund der jeweiligen wirtschaftlichen Realfaktoren, andererseits im Kontext der jeweils vorherrschenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeptionen analysieren. Diese Untersuchung wird in zwei zeitlich aneinander anschließende Teilabschnitte aufgespalten; der erste Untersuchungsabschnitt umfaßt die Zeit vom September 1969 bis zum Ende des Jahres 1973, der zweite Untersuchungsabschnitt die Zeit vom Beginn

des Jahres 1974 bis zum September 1976 einschließlich. Als relevante Realfaktoren werden dabei die jeweilige Lage der öffentlichen Finanzen und die jeweilige Lage auf dem Arbeitsmarkt in die Untersuchung miteinbezogen, als relevante Themen der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion die Auseinandersetzung um die Erweiterung bzw. Einengung des Angebotes an öffentlicher Dienstleistungen sowie die damit in einem engen Zusammenhang stehende Diskussion über die Auswirkungen einer solchen Erweiterung bzw. Einengung auf den Grundcharakter der Gesellschaftsordnung.⁽¹⁴⁾ Es soll dargestellt werden, wie die Argumente und Behauptungen zur sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einerseits mehr oder weniger direkt diese Realfaktoren in ihrer Veränderung reflektieren, wie sie andererseits in einem engen thematischen Zusammenhang zu den Argumenten stehen, die in der Diskussion über die Ausdehnung bzw. Einengung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes verwendet werden. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich Bedingungen für die Wirksamkeit der auf den öffentlichen Dienst bezogenen Argumente und Behauptungen.

Im abschließenden vierten Teil der Untersuchung werden wir zwar keine Wirkungsanalyse der zuvor dargestellten persuasiven Kommunikation nach traditionellen Methoden leisten können; wir werden aber untersuchen, wie in den beiden Untersuchungsabschnitten die Argumentationsweise der größten Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes, der Gewerkschaft ÖTV, die in der öffentlichen Diskussion vorherrschenden Argumente jeweils verschieden reflektiert, so daß auf diese Weise zumindest eine indirekte Einschätzung der Wirkung der untersuchten persuasiven Kommunikation möglich wird.

0.3. Thesen zur Wirkung persuasiver Kommunikation

Bei der Konzipierung unserer Untersuchung - insbesondere gilt dies für den dritten Untersuchungsteil - gehen wir bezüglich der Wirksamkeit von persuasiver Kommunikation im wesentlichen von folgenden beiden Thesen aus:

Erstens nehmen wir an, daß die Wirkung persuasiver Kommunikation ganz wesentlich davon abhängt, ob ihre Aussagen Elemente der sozialen Realität und, daran anschließend, die objektiven Interessen des Publikums in einer spezifischen Weise mehr oder weniger adäquat widerspiegeln.

Diese oder auch nur ähnliche Thesen finden sich erstaunlicherweise in der Flut der Literatur über die Wirkungen der Massenkommunikation überhaupt nicht oder nur in verschwommenen Andeutungen.⁽¹⁵⁾ Wenn in den dargestellten empirischen Untersuchungen etwa die Situation während und nach dem Empfang kommunikativer Stimuli, die "Bedürfnisse" und "Motivationen" der Rezipienten als Variablen für die Wirkung bezeichnet werden, so ist damit höchstens am Rande angesprochen, was in unserer These gemeint ist: die "Situation während und nach dem Empfang" wird in einem sehr engen Sinne als Situation der Rezeption (d.h. Radioempfang während der Hausarbeit; Zeitungslektüre während der Omnibusfahrt zum Arbeitsplatz usw.) verstanden, nicht jedoch als objektive soziale Lage des Rezipienten oder als gesamtgesellschaftliches Entwicklungsstadium; ebenso werden die "Bedürfnisse" und "Motivationen" des Publikums nur als subjektive aufgefaßt, ohne zu fragen, in welcher Weise sie aus objektiven Bedingungen ableitbar sind.

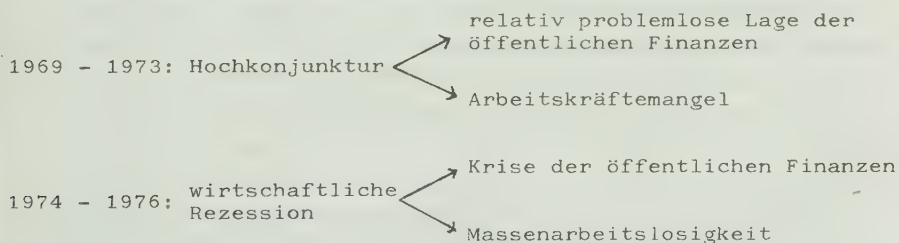
BISKY kritisiert zwar in einer unseres Erachtens zutreffenden Weise diese "empirische Abstraktion" der meisten amerikanischen Laborexperimente zur Wirkung persuasiver Kommunikation⁽¹⁶⁾, die aus dieser Kritik abgeleiteten alternativen Forschungssätze bleiben bei ihm jedoch reichlich verschwommen: die "Kommunikationssituation" - hier wohl in einem weiteren Sinne als zuvor gemeint - müsse berücksichtigt werden, die Forschung dürfe nicht von den "materiellen gesellschaftlichen Verhältnissen sowie von gesellschaftlichen Zusammenhängen" abstrahieren und auch nicht an der "gesellschaftlichen Praxis" vorbeigehen; als Beispiele zur Verdeutlichung seiner Forderungen weist er darauf hin, daß sich etwa in Frankreich im Mai 1968 die "sonst so scheinbar reibungslos funktionierende persuasive Kommunikation" als "nahezu wirkungslos" erwiesen habe, daß die sonst so wirksamen Massenmedien in den USA sich in ihrer

Propaganda für den schmutzigen Krieg in Vietnam als wenig wirksam erwiesen hätten usw. (17)

Konkretisieren wir diese Forderungen für unseren Untersuchungszusammenhang, so bedeutet dies, daß wir die Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in ihrem jeweiligen konkret-gesellschaftlichen situationalen Kontext sehen und analysieren müssen.

Als wesentliche Bereiche der gesellschaftlichen Realität werden dabei - wie bereits kurz angedeutet - einerseits als während des gesamten Untersuchungszeitraums relativ konstant bleibende Größen der Entwicklungsstand der Produktivkräfte im allgemeinen und die objektive Tendenz der Zunahme der ökonomischen Staatstätigkeit im besonderen in die Untersuchung miteinbezogen, andererseits als Größen, die während des Untersuchungszeitraums relativ starken Veränderungen unterliegen, die damit auch die wesentlichen Kriterien für die Abgrenzung der beiden Untersuchungsabschnitte zueinander darstellen, die konjunkturelle Lage und die aus ihr resultierenden Größen "öffentliche Finanzen" und "Arbeitskräftemarkt".

In den beiden Untersuchungsabschnitten ergibt sich bezüglich der drei kurzfristigen Veränderungen unterliegenden Größen folgendes Bild:



Erst auf dem Hintergrund dieser Veränderungen der realen Faktoren der gesellschaftlichen Entwicklung läßt sich die Veränderung von Wirkungsbedingungen persuasiver Kommunikation darstellen und erklären.

Wird dieser Zusammenhang vom Kommunikator reflektiert, so konstituiert die jeweilige gesellschaftliche Situation nicht nur eine Wirkungs- sondern zugleich auch eine Entstehungsbedingung bestimmter Inhalte der persuasiven Kommunikation; der Kommunikator wird nur solche Aussagen von sich geben, von denen er annehmen kann, daß sie angesichts der bestehenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auch wirksam sind, bzw. er wird die genaue Formulierung von Aussagen in gewissem Umfang der jeweiligen Situation anpassen.

Zweitens gehen wir bezüglich der Wirkungen persuasiver Kommunikation von einem Konsistenzmodell in Anlehnung an wesentliche Bestandteile der von FESTINGER entwickelten Theorie der kognitiven Dissonanz aus.⁽¹⁸⁾ Die in dieser Untersuchung zu analysierenden Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes weisen ein hohes Maß an thematischer und logischer Verbundenheit auf zu Aussagen über die wirtschafts-, gesellschaftspolitisch und systembezogen begründete Ausdehnung bzw. Einengung der ökonomischen Staatstätigkeit, insbesondere des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen.⁽¹⁹⁾

Nach der Theorie der kognitiven Dissonanz sind Einstellungssysteme dann am stabilsten, wenn ihre Elemente konsistent, d.h. subjektiv miteinander vereinbar sind; bestehende Inkonsistenzen werden nach dem Prinzip der "tendency towards maximal simplicity"⁽²⁰⁾ durch die Veränderung einzelner nicht-konsistenter Einstellungen reduziert. BLEDDIAN hat hierfür ein anschauliches Beispiel, das neben der Einstellungsstruktur auch die Dimension der Verhaltensstruktur miteinbezieht, formuliert:

"Wenn eine Person X eine positive Einstellung zur freien Marktwirtschaft hat, wird sie wahrscheinlich auch positive Einstellungen zu einer Reihe von Zielen und Maßnahmen der liberalen Wirtschaftspolitik haben. Die Person X wird sich ihren Einstellungen entsprechend verhalten und jene Partei wählen, die die freie Marktwirtschaft unterstützt. Die Person X wählt jene Partei, für die sie auch Spenden gibt."⁽²¹⁾

Wir gehen nun davon aus, daß einerseits die Einstellungen zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, andererseits die Einstellungen zum Ausbau bzw. zur Einengung des Angebotes an

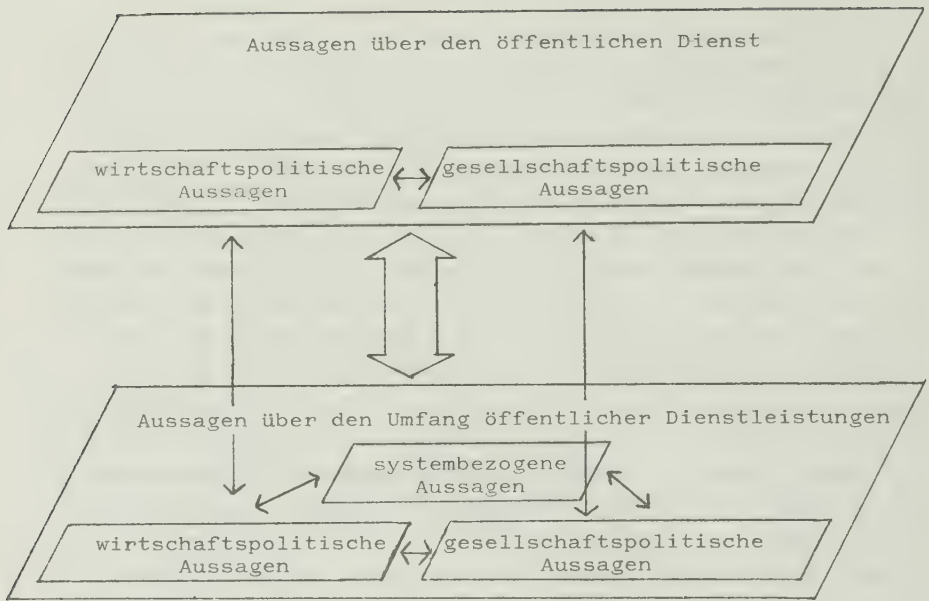
öffentlichen Dienstleistungen die beiden Elemente eines Einstellungssystems darstellen; es ließen sich dann die folgenden beiden verschiedenen Konsistenzmodelle konstruieren:

Entweder bestehen sowohl positive Einstellungen zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als auch zum Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen; oder beide Elemente werden einheitlich negativ beurteilt.

Die günstige Voraussetzung für die Herausbildung einer dieser beiden Konsistenzen ist nun - in Anwendung der Theorie der kognitiven Dissonanz - die, daß die die Herausbildung von Einstellungen bewirkenden Aussagen der persuasiven Kommunikation ihrerseits eine entsprechende Konsistenz in der einen oder anderen Ausprägung aufweisen. Wir werden daher analysieren müssen, ob und wie diese Voraussetzung jeweils gegeben ist; wir werden dabei - um spätere Ergebnisse bereits vorwegzunehmen - sehen, daß diese Voraussetzung in beiden Untersuchungsabschnitten in je unterschiedlicher Weise weitestgehend erfüllt ist.

Was wir zuletzt zum Zusammenhang von Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und von Aussagen über den Umfang staatlicher Dienstleistungen ausgeführt haben, gilt - in einer detaillierteren Betrachtungsweise - auch für Teilaussagen beider Bereiche: das heißt, es wird zu untersuchen sein, inwieweit die einzelnen Aussagengruppen zugunsten oder zuungunsten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zueinander konsistent sind, inwieweit die einzelnen Aussagegruppen zugunsten oder zuungunsten einer erweiterten öffentlichen Dienstleistungsangebotes zueinander konsistent sind, schließlich inwieweit einzelne Aussagegruppen bezüglich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit solchen bezüglich des Umfangs der öffentlichen Dienstleistungen in einem konsistenten oder inkonsistenten Verhältnis stehen.

Diese Vielzahl der zu untersuchenden Konsistenzverhältnisse läßt sich durch das auf der folgenden Seite konstruierte, als dreidimensional aufzufassende Schema darstellen:



Das ursprüngliche einfache Konsistenzverhältnis (dargestellt durch den senkrechten, mittleren, dicken Pfeil) wird demnach ergänzt durch eine Reihe weiterer horizontaler und vertikaler Konsistenzbeziehungen.

Untersucht man zusätzlich zu den hierbei verwendeten Aussageebenen und Aussagegruppen auch noch die jeweiligen Beziehungen zu den in der ersten These zur Wirkung persuasiver Kommunikation dargestellten Realprozessen, so ergibt sich aus der Zusammenfassung aller dieser Beziehungen in etwa die innere Struktur des dritten Teils unserer Untersuchung.

Wir werden später sehen, daß die in der veröffentlichten Meinung überwiegend vorzufindenden Aussagen zum Umfang der öffentlichen Dienstleistungen nahezu gleichzeitig mit der Veränderung der realen Rahmenbedingungen eine analoge Veränderung erfahren; es stellt sich daher die Frage nach einem möglichen Zusammen-

hang beider Entwicklungen: Wir gehen davon aus, daß die Veränderung der Realfaktoren die Veränderung vorherrschender politischer Strategien mittlerer und größerer Reichweite selbstverständlich in gewissem Umfang beeinflußt, daß hier= bei jedoch nicht unbedingt von einem monokausalen oder auch nur eindeutig determinierten Zusammenhang auszugehen ist. Sicherlich gewann die sozialliberale Konzeption des Ausbaus der öffentlichen Dienstleistungen zu Beginn der siebziger Jahre ihre Attraktion und Überzeugungskraft gerade auch aus der Tatsache, daß sie auf der Grundlage der damaligen kon= junkturellen Situation als realisierbar erscheinen mußte, so daß die Diskussion über die Realisierungsbedingungen die= ser Konzeption zur Verstärkung der vorgetragenen Argumente beitragen mußte. (22)

Umgekehrt hat die Konzeption der Einengung des Angebots öffent= licher Dienstleistungen, wie sie 1975/1976 in erster Linie von der CDU/CSU propagiert wurde, ihre reale ökonomische Wurzel in dem aus der Krise der öffentlichen Finanzen resultierenden stärker gewordenen Problemdruck. Insoweit läßt sich in unserem Falle durchaus eine enge Beziehung zwischen politischer Stra= tegie und realer ökonomischer Basis feststellen.

Andererseits läßt sich jedoch - unter Hinzuziehung früherer und späterer Erfahrungen - daraus keine schematische Gesetz= mäßigkeit ableiten: Weder gab es in der Zeit des bundesrepu= blikanischen "Wirtschaftswunders" bis 1966 eine relevante ge= sellschaftspolitische Zielsetzung des Ausbaus der öffentlichen Dienstleistungen, noch muß eine wirtschaftliche Rezession in jedem Falle die politische Tendenz einer Einschränkung der öffentlichen Dienstleistungen nach sich ziehen, wie dies ge= rade auch die allerjüngste Diskussion zeigt: wirtschaftliche Rezession und die damit verbundene Massenarbeitslosigkeit kön= nen durchaus zur Forderung nach der Schaffung neuer Stellen im öffentlichen Dienst führen, wobei der beschäftigungspoliti= sche Aspekt solcher Maßnahmen im Vordergrund steht. (23)

0.4. Zur Auswahl der systematisch ausgewerteten Quellen

Im zweiten und dritten Teil unserer Untersuchung⁽²⁴⁾ werden zwei unterschiedliche Arten von Medien in die systematische Untersuchung einbezogen:

Einerseits werden mit der BILD-Zeitung und dem SPIEGEL zwei der aufgrund ihrer Verbreitung bedeutendsten Massenmedien der Bundesrepublik Deutschland untersucht; andererseits rekurrieren wir auf eine Reihe von Medien, deren Bedeutung darin liegt, daß sie Aussagen enthalten, die als in gewisser Weise typisch für das gegenwärtige Spektrum der Massenkommunikation angesehen werden können.

Für diese Vorgehensweise ist in erster Linie die Tatsache ausschlaggebend, daß für eine wirklich repräsentative Untersuchung der veröffentlichten Meinung in der Bundesrepublik Deutschland im gesamten Untersuchungszeitraum der Rahmen einer Dissertation zu eng ist; wollte man allein eine repräsentative Stichprobe aller Tageszeitungen der Bundesrepublik untersuchen, so wäre es schon fraglich, ob eine Stichprobe von 50 - 60 Zeitungen als methodisch ausreichend angesehen werden könnte.⁽²⁵⁾ Und schon eine solche Stichprobe, die Wochenzeitungen und Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen völlig ausklammert, wäre arbeitsmäßig kaum zu bewältigen.

Wir haben deshalb eine Auswahl der zu untersuchenden Medien nach dem Konzentrationsprinzip⁽²⁶⁾ vorgenommen: mit der BILD-Zeitung haben wir dabei die in der Gesamtauflage wie auch in der Reichweite größte Tageszeitung erfaßt, mit dem SPIEGEL die nach gleichen Kriterien größte Zeitschrift:

Im 3. Quartal 1969, zu Beginn unseres Untersuchungszeitraumes also, wurden im Durchschnitt täglich 4 038 270 Exemplare der BILD-Zeitung verkauft, die von täglich wenigstens 11 Millionen Menschen gelesen wurden, d.h. von 27,3 % der gesamten Bevölkerung zwischen 14 und 70 Jahren.⁽²⁷⁾ Im Jahre 1967 erreichte jede Ausgabe des SPIEGEL durchschnittlich etwa 4,8 Millionen Leser, d.h. 11,2 % der gesamten Bevölkerung.⁽²⁸⁾

BILD und SPIEGEL ergänzen sich dabei insofern, als sie vorrangig je spezifische Leserkreise erreichen:

Tabelle 0/1: Leserschaftsstruktur von BILD-Zeitung und SPIEGEL 1967/68

Berufsgruppen	BILD-Leser	SPIEGEL-Leser	Gesamtbevölkerung von 14-70 Jahren
	in %		
Inhaber und Leiter von Unternehmen, selbständige Gewerbetreibende, freie Berufe	9	17	11
Leitende Beamte und Angestellte	6	19	8
Sonstige Beamte und Angestellte	26	35	28
Facharbeiter	35	18	26
Sonstige Arbeiter	20	7	17
Landwirtschaftliche Berufe	2	2	6
Zusammen	100	100	100

Quelle: ZOLL/HENNIG 1970, S. 74f., 254

Diese Unterschiedlichkeit des Publikums findet seine Entsprechung in den Unterschieden der jeweils vorherrschenden Argumentationsmuster, die bei der BILD-Zeitung eher auf den Arbeiter als Leser und beim SPIEGEL eher auf den Angestellten als Leser orientiert sind.⁽³⁰⁾ Wenn wir nun die BILD-Zeitung und den SPIEGEL in unsere systematische Analyse miteinbeziehen, so müssen wir uns anhand der bereits vorliegenden Inhaltsanalysen dieser beiden Medien nach Möglichkeit verdeutlichen, wo die inhaltlichen Besonderheiten von BILD-Zeitung und SPIEGEL liegen, die sie als nicht unbedingt typisch für alle in der Bundesrepublik Deutschland erscheinenden Zeitungen und Zeitschriften erscheinen lassen müssen.

Für die BILD-Zeitung sind dies hauptsächlich drei Besonderheiten: Typisch für die BILD-Zeitung ist erstens eine vereinfachende Darstellung komplizierter, insbesondere wirtschaftspolitischer Sachverhalte; wir finden hier kaum ausführliche

Argumentationen als vielmehr apodiktische, wenig begründete Behauptungen, denen häufig dadurch Überzeugungskraft verliehen werden soll, daß sie als Aussagen von Autoritäten, insbesondere von Wissenschaftlern, dargestellt werden.⁽³¹⁾ Es ist davon auszugehen, daß in anderen Medien weniger diese plakativ-apodiktische Form der Verbreitung von Meinungen vorzufinden ist als eher eine stärker argumentierende Form.

Charakteristisch für die BILD-Zeitung ist zweitens ihr explizites Selbstverständnis, für die Probleme des "kleinen Mannes" Lebenshilfe zu leisten, seine Interessen durch die Herstellung von Öffentlichkeit durchzusetzen.⁽³²⁾ In unserem Untersuchungszusammenhang

wird in diesem Rahmen die Kampagne "BILD kämpft für Sie" - wie später gezeigt wird - eine besondere Bedeutung erlangen. Es ist davon auszugehen, daß bei den übrigen Massenmedien ein derartiges, auch wohl gegenseitig ausgeprägtes Verständnis des Mediums als Interessensvertreter des Publikums in gleicher oder ähnlicher Weise nicht vorzufinden sein wird.

Drittens ist bei der Berichterstattung der BILD-Zeitung festzustellen, daß das Verhältnis Arbeitgeber-Arbeitnehmer im allgemeinen recht harmonisch dargestellt wird, wobei die Fiktion der BILD-Zeitung als einer in diesem Verhältnis neutralen Instanz aufgebaut wird; diese scheinbare Neutralität schlägt jedoch in Zeiten akuter Arbeitskämpfe in der Regel zu einer offenen Parteinahme zugunsten der Unternehmerseite um, wobei die BILD-Zeitung eine besonders ausgeprägte Einseitigkeit-Funktion übernimmt, die in dieser Schärfe bei den meisten übrigen Massenmedien wohl nicht vorzufinden sein dürfte.⁽³³⁾

Bezüglich des SPIEGEL ist in unserem Untersuchungszusammenhang die Feststellung vorliegender Inhaltsanalysen von Bedeutung, daß es zum Selbstverständnis dieser Zeitschrift gehört, Mißstände - insbesondere in Parlamenten, in der Regierung und in der öffentlichen Verwaltung - schonungslos und ohne Rücksicht auf persönliche, politische und wirtschaftliche Interessen aufzudecken und so eine Art Wächterfunktion gegenüber dem Staat auszuüben.⁽³⁴⁾ Dieses Selbstverständnis führt dazu, daß der SPIEGEL wahrscheinlich stärker als andere Massenmedien

engagierte Kritik an Zuständen bei staatlichen Organen formulieren wird; wie später gezeigt werden kann, ist dies im ersten Untersuchungsabschnitt überwiegend eine Kritik an den negativen Konsequenzen einer quantitativ wie qualitativ unzureichenden ökonomischen Staatstätigkeit, während im zweiten Untersuchungsabschnitt die Kritik an der geringen Effizienz staatlicher Leistungserbringung besonders in den Vordergrund tritt.

Diese Besonderheiten der BILD-Zeitung und des SPIEGEL müssen berücksichtigt werden, um bei einem Rückschluß von diesen beiden Medien auf das gesamte Spektrum der Massenkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland nicht zu unzulässigen Verallgemeinerungen zu kommen.

Die nachfolgende Inhaltsanalyse dieser beiden Medien umfaßt jeweils den gesamten redaktionellen Teil der im Untersuchungszeitraum, d.h. vom September 1969 bis zum September 1976, erschienenen Ausgaben; nicht in die Analyse einbezogen werden außer den Leserbriefen die wiedergegebenen Aussagen von Interessenvertretern der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Aussagen dieser Art sind zwar vorhanden, sie erlauben jedoch keine zusammenhängende Rekonstruktion der Positionen der Gewerkschaften und Standesvertretungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes; eine solche zusammenhängende Rekonstruktion soll auf der Grundlage eines wesentlich breiteren Medienmaterials im vierten Teil der Untersuchung gesondert durchgeführt werden.

Die zweite Ausnahme vom Prinzip der vollständigen Erfassung stellt die selektive Auswertung der BILD-Serie "BILD kämpft für Sie" dar: hier werden aufgrund der Fülle des Materials nur je ein durch Zufallsauswahl ermittelter Monat im ersten und im zweiten Untersuchungsabschnitt systematisch analysiert und dargestellt; es handelt sich dabei um den November 1972 und um den Oktober 1975.

Neben diesen beiden Massenmedien, die aufgrund ihrer Reichweite analysiert werden, werden eine Reihe weiterer Medien in die Untersuchung einbezogen, die nicht selbst eine große publizistische Reichweite haben, von denen wir bei der vor-

genommenen Auswahl und Gewichtung zueinander allerdings annehmen dürfen, daß sie den Umfang der Aussagen in den Massenkommunikationsmedien in gewissem Umfang adäquat wiedergeben werden.

Eine an 11 Tagen im Juni 1975 vorgenommene Untersuchung von "Handlungsträgern" in den Nachrichtensendungen verschiedener Massenkommunikationsmedien ergab für die Innenpolitik betreffenden Meldungen folgende relative Häufigkeiten:

Tabelle 0/2: Relative Häufigkeit der innenpolitischen Nachrichten nach Handlungsträgern bei verschiedenen Nachrichtentypen

Handlungsträger	ARD Fernsehen	BR Hörfunk	Frankfurter Allgemeine	Braunschweiger Zeitung
	in %			
Exekutive (auch Staatsoberhaupt)	45	44	31	40
Legislative	15	13	14	20
Parteien	20	16	26	16
Judikative	5	9	14	8
Politische Organisationen	-	-	-	1
Interessenverbände	9	16	11	12
Nicht organisierte Handlungsträger	6	2	4	3
Anzahl der Nachrichten	100 (100)	100 (120)	100 (216)	100 (164)

Quelle: SCHULZ 1976, S. 59

Bei allen vier untersuchten Medien zeigt sich demnach ein deutliches Übergewicht der Exekutive⁽³⁵⁾, daneben haben die Legislative und die Parteien die stärkste Bedeutung. Dieser empirisch festgestellten Gewichtung der Handlungsträger wird durch die Auswahl der zusätzlich ausgewerteten Quellen nach Möglichkeit Rechnung getragen:

Erstens beziehen wir deshalb das Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in unsere Analyse ein, um hiermit das Gewicht der Exekutive angemessen wiederzugeben. Zweitens wird eine Auswahl der wichtigsten Debatten des 6. und des 7. Deutschen Bundestages in die Untersuchung miteinbezogen, um die Berichterstattung über die Tätigkeit der Legislative einigermaßen adäquat zu berücksichtigen: wir untersuchen alle Haushaltseinbringungsreden und alle Regierungserklärungen sowie die jeweils ersten Stellungnahmen der Sprecher aller Fraktionen hierzu.

Drittens werden als zentrale Dokumente der Parteien die Protokolle der Bundesparteitage von SPD und CDU vom September 1969 bis zum September 1976 analysiert.⁽³⁶⁾

Eine Analyse der Parteitageprotokolle der F.D.P. wird aus zwei Gründen unterlassen: erstens würde eine solche Vorgehensweise das wirkliche Gewicht der F.D.P. in der innenpolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland unzulässig überbewerten; zweitens kann aber auch gezeigt werden, daß die F.D.P. in der Diskussion um die in unserem Untersuchungszusammenhang bedeutenden Fragen keine selbständige Rolle spielt.⁽³⁷⁾

Berücksichtigung findet die F.D.P. in einem adäquaten Umfang durch ihre Vertreter in der Bundesregierung, d.h. durch deren Beiträge in dem in die Untersuchung miteinbezogenen Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, sowie durch ihre Fraktionssprecher im Bundestag.

Ähnliches gilt für die Berücksichtigung der CSU: Ihr Gewicht in der öffentlichen Diskussion wird dadurch einigermaßen angemessen wiedergegeben, daß die Gastreden des CSU-Vorsitzenden Strauß auf den CDU-Parteitag ausgewertet werden, sowie dadurch, daß Strauß auch häufig als Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in Erscheinung tritt.

Bei der Auswahl der Bundestagsdebatten und der Dokumente der Parteien wurde von der Überlegung ausgegangen, daß insbesondere in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten die politische Berichterstattung und Kommentierung aufgrund der relativ starken Kontrolle von seiten der Parteien in ihrer Ausrichtung im großen und ganzen den innenpolitischen Kräfteverhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland entspricht; die Quantitäten der ausgewerteten Quellen sollen dieses Kräfteverhältnis möglichst genau widerspiegeln.

Die Analyse der Protokolle der Parteien ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil in ihnen deutlicher als etwa in Parlamentsreden der Zusammenhang von politischer Einzelaussage und politischem Begründungszusammenhang deutlich wird. Für unsere Untersuchung ist es in jedem Abschnitt vor allem ein Dokument, dem diesbezüglich ganz besondere Bedeutung zukommt: im ersten Untersuchungsabschnitt ist es der im Juni 1972 veröffentlichte erste Entwurf des späteren Orientierungsrahmens '85, der in einer geschlossenen, logisch konsistenten Form den Begründungs- und Erwartungshorizont der von der SPD damals betriebenen Politik der "Öffnung des öffentlichen Korridors" klarer darstellt, als dies in Parlamentsreden jemals möglich wäre. Im zweiten Untersuchungsabschnitt ist es die "Mannheimer Erklärung" des CDU-Parteivorstandes von 1975, die in relativ stringenter Form die Begründung dieser Partei für die Einschränkung der ökonomischen Staatstätigkeit auf unterschiedlichen Argumentationsebenen formuliert.

0.5. Zur Methode der Inhaltsanalyse

Die Teile 2 bis 4 dieser Untersuchung basieren im wesentlichen auf einer Inhaltsanalyse einer Reihe von Medien. Über die Prinzipien dieser Inhaltsanalyse soll nachfolgend im erforderlichen Umfang Rechenschaft abgelegt werden.

Im Anschluß an die in der neueren Literatur sich durchsetzende Einschätzung, daß die früher mit Vehemenz geführte Kontroverse quantitative versus qualitative Inhaltsanalyse im Grunde falsche

Alternativen benennt, ⁽³⁸⁾ versuchen wir, die konstruktiven Möglichkeiten beider Ansätze miteinander zu verbinden. Zunächst einmal sollen die in der publizistischen Auseinandersetzung um die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes artikulierten Aussagen im Wege der Frequenzanalyse auch in der Weise analysiert werden, daß Aussagen darüber möglich sind, welche Argumente in den beiden Untersuchungsabschnitten vorherrschend sind, welche nur gelegentlich vorkommen, welche völlig untypisch sind usw. Die Beschränktheit der Aussagefähigkeit der von uns vorgenommenen Frequenzanalyse liegt in erster Linie darin begründet, daß wir versuchen, Argumente und Argumentationszusammenhänge zu analysieren: wir stellen unsere Untersuchung also nicht auf einzelne, genau und eindeutig abgrenzbare und operationalisierbare Worte, Wortgruppen oder Wortverbindungen ab, sondern auf Bedeutungszusammenhänge, die in verschiedener sprachlicher Form Ausdruck finden können; dies erschwerte die Aufstellung ausreichender Zuordnungsregeln für die Klassifikation des zu untersuchenden symbolischen Materials. Eine derart, notwendigerweise sich aus dem Untersuchungsgegenstand ergebende Ungenauigkeit der Abgrenzung der zu analysierenden Aussagen würde normalerweise ein sehr ausgearbeitetes und umfassendes System der Reliabilitäts- und Validitätskontrolle erfordern; die Durchführung derartiger Kontrollen ist jedoch im Rahmen einer Dissertation nicht leistbar. An die Stelle der sonst gebräuchlichen Reliabilitäts- und Validitätstests tritt in unserer Untersuchung daher ein anderes Kontrollsystem, das die Überprüfung der vorgelegten Ergebnisse - wenn auch nur mit erheblichem Zeitaufwand von seiten des Prüfenden - prinzipiell in allen Details zuläßt: Wir haben das Vorkommen jeder einzelnen Aussage in jedem Einzelfall durch die Quellenangabe belegt. ⁽³⁹⁾

Ein zweites Problem der Aussagefähigkeit dieser Frequenzanalyse ergibt sich daraus, daß jede Aussage - unabhängig von der jeweiligen Art und Weise der Präsentation - als gleichwertig behandelt wird. Als Beispiel hierfür wollen wir die Be richterstattung über den Bummelstreik der Fluglotsen im Sommer 1973 heranziehen: Am 4.7.1973 berichtet die BILD-Zeitung auf

ihrer ersten Seite unter der Schlagzeile "Müssen eine Million Urlauber zu Hause bleiben?" recht ausführlich und reißerisch aufgemacht über die für die Fluggäste negativen Folgen dieses Bummelstreiks⁽⁴⁰⁾; zwei Tage später findet der gleiche Sachverhalt nur in einer kleinen einspaltigen Meldung Erwähnung⁽⁴¹⁾. Die von uns verwendete Methode der Frequenzanalyse gewichtet beide Meldungen gleich. Wollte man diese Schwierigkeit überwinden, müßte eine Frequenzanalyse nicht nur die Zahl der Erwähnungen bestimmter Aussagen erfassen, sondern auch die jeweils in Anspruch genommene Fläche, die besondere Darstellungsform (Sprache, Bilder, Überschriften) usw., was im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht zu leisten ist.

Am Beispiel des Fluglotsenstreiks kann ein drittes Problem der von uns verwandten Methode verdeutlicht werden: nur wenige der während des Bummelstreiks der Fluglotsen im Sommer 1973 in der BILD-Zeitung abgedruckten Aussagen wenden sich explizit mit dem Hinweis auf die negativen Folgen des Streiks gegen die Fluglotsen; in der Mehrzahl der Fälle bleibt die BILD-Zeitung bei der Aufzählung dieser Folgen stehen, so daß die in diesen Berichten enthaltene Beeinflussung der öffentlichen Meinung zuungunsten der Fluglotsen nur als latent bezeichnet werden kann; diese Problematik der Erfassung und Interpretation latenter Aussagen gilt im Prinzip auch für alle anderen untersuchten Argumente in ähnlicher Weise.

Ein viertes Problem ergibt sich aus der Notwendigkeit, die Aussagen in ihrer jeweiligen Valenz möglichst eindeutig zu analysieren; wenn beispielsweise der SPIEGEL wenige Tage vor der Bundestagswahl 1976 in seiner Titelgeschichte den Wahlkampf der CDU/CSU darstellt, so werden in dieser Darstellung gehäuft Aussagen von Unionspolitikern zum Bürokratie-Problem zitiert, die - als Zitate - in ihrer Aussagerichtung eindeutig sind, die aber dadurch, daß die gesamte Titelgeschichte in einem spöttischen, nahezu satirischen Stil verfaßt ist, eher lächerlich als überzeugend wirken.⁽⁴²⁾ Ein rein quantitatives Vorgehen müßte an dieser Stelle jedes Zitat registrieren, ohne den spöttisch-ironischen Grundtenor des ganzen Artikels jedoch erfassen und berücksichtigen zu können.

Ein fünftes Problem der Frequenzanalyse liegt darin, daß Medien verschiedener Art verwendet werden: Eine Aussage darüber, wie oft im ersten bzw. im zweiten Untersuchungsabschnitt bestimmte Aussagen in allen analysierten Medien zusammengekommen, ist deshalb wenig aussagekräftig; wollte man aber die Zahl der einzelnen Aussagen nach den einzelnen Medien aufschlüsseln, so erhielte man häufig so kleine Frequenzzahlen, daß Zufallsfehler relativ an Bedeutung gewinnen.

Ein letztes Problem rekuriert auf die begrenzte Leistungsfähigkeit von rein quantitativen Inhaltsanalysen überhaupt: Gerade im Teil 3 unserer Untersuchung geht es ja nicht nur um die Häufigkeit einzelner Argumente, wesentlich für unseren Untersuchungszusammenhang ist auch die Frage nach dem logisch konsistenten Zusammenhang einer Reihe von Argumenten bis hin zur Frage der inneren Logik politischer Programme, ja ganzer Gesellschaftstheorien. An solchen Ansprüchen muß eine rein quantitative Analyse scheitern; ihre Ergänzung durch Methoden der qualitativen Analyse - mit allen ihren zusätzlichen Problemen - wird zwingend notwendig.

Nur die ausreichende Berücksichtigung dieser aufgelisteten Schwierigkeiten und Probleme der Inhaltsanalyse wird es erlauben, die Ergebnisse der Teile 3 und 4 dieser Untersuchung mit der erforderlichen Vorsicht zu beurteilen.

0.6. Abgrenzungen

Unter dem öffentlichen Dienst wollen wir in der nachfolgenden Untersuchung alle Angehörigen des unmittelbaren und des mittelbaren öffentlichen Dienstes im Sinne der amtlichen Statistik, die Zeit- und Berufssoldaten der Bundeswehr, die Vollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes sowie die Beschäftigten aller juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der öffentlichen Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin(West) verstehen, wobei die folgenden Konkretisierungen und Ausnahmen zu berücksichtigen sind:

Wenn in den ausgewerteten Medien über das Personal von Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten und ähnlichen sozialen Einrich-

tungen sowie von Forschungseinrichtungen, die sämtlich sowohl in öffentlicher wie auch in privater Trägerschaft existieren, berichtet wird, so werden diese Berichte in die Untersuchung miteinbezogen, es sei denn, daß aus dem Kontext eindeutig hervorgeht, daß es sich um eine Einrichtung in privater Trägerschaft handelt.

Schwierig gestaltet sich die Abgrenzung zwischen öffentlichen Betrieben in privater Rechtsform und gemischtwirtschaftlichen Betrieben;⁽⁴³⁾ wir nehmen die Abgrenzung so vor, daß solche privatrechtlichen Betriebe mit zumindest öffentlicher Beteiligung, die in den Organisationsbereich der Gewerkschaft ÖTV fallen, in die Untersuchung einbezogen werden.

Nicht in die Untersuchung einbezogen werden - obwohl formal eindeutig als öffentlich-rechtliche Körperschaften konstituiert - die Religionsgemeinschaften und ihre Einrichtungen. Ebenfalls nicht in die Untersuchung einbezogen wird die besondere rechtliche und soziale Situation der dem öffentlichen Dienst entstammenden Abgeordneten der Parlamente des Bundes und der Länder.

Zeitlich beginnt unsere Untersuchung mit dem September 1969 und endet mit dem September 1976. Bei der zeitlichen Abgrenzung kommt es wesentlich darauf an, gemäß den zuvor dargelegten Thesen zwei Zeitabschnitte gegenüberstellen zu können, die sich sowohl hinsichtlich der realen wirtschaftlichen Situation als auch bezüglich der vorherrschenden gesellschaftspolitischen Diskussionsrichtungen deutlich voneinander unterscheiden. Dies ist der Fall, wenn man die Zeit vom September 1969 bis zum Ende des Jahres 1973, die von relativer ökonomischer Stabilität einerseits und von gesellschaftspolitischer Reformeuphorie andererseits geprägt ist, der Zeit vom Beginn des Jahres 1974 bis zum September 1976 gegenüberstellt, in der wir eine gesamtwirtschaftliche Rezession und eher eine Dominanz konservativer gesellschaftspolitischer Vorstellungen vorfinden. Eine derartig scharfe Grenzziehung ist aus Gründen der Praktikabilität unbedingt notwendig, obwohl sie vom sachlichen Gesichtspunkt her nicht völlig unproblematisch ist.

Den Beginn des ersten Untersuchungsabschnittes markiert die Bundestagswahl vom 28.9.1969, deren Ergebnis in den folgenden Jahren die gesellschaftspolitische Diskussion in entscheidendem Maße beeinflusst; um aber auch noch die öffentliche Diskussion über die wenige Wochen vorher im öffentlichen Dienst geführten Streiks in die Untersuchung einbeziehen zu können, wird der Beginn der Untersuchung auf Anfang September 1969 festgelegt.

Das Ende des zweiten Untersuchungsabschnittes ist mit der Bundestagswahl am 2.10.1976 mit einer gewissen Willkür festgelegt. Es kommt im wesentlichen darauf an, den Höhepunkt der Privatisierungsdiskussion und die Wahlkampfthematik "Freiheit oder/statt Sozialismus" mit zu erfassen. Von einer gewissen Bedeutung für diese Festsetzung des Endes des zweiten Untersuchungsabschnittes ist aber auch die Tatsache, daß wichtige statistische Daten zur Entwicklung der gesamten Wirtschaft und zur Entwicklung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes für die Zeit nach 1976 bis zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Dissertation noch nicht vorliegen, so daß auch deshalb schon ein Endpunkt, der eine gewisse Zeit vor dem Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung liegt, als unbedingt notwendig erscheint.

Eine etwas ausführlichere Begründung erscheint uns für die Festlegung des Jahreswechsels 1973/74 als der Grenze zwischen den beiden Untersuchungsabschnitten erforderlich. Betrachten wir die Entwicklung der wichtigsten Realfaktoren im gesamten Untersuchungszeitraum, so läßt sich hieraus diese Grenzziehung recht schlüssig begründen.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle 0/3 hervorgeht, weisen sowohl die Entwicklung des Bruttosozialproduktes, als auch die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, als auch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Übergang von 1973 zu 1974 entscheidende Verschlechterungen auf; gewissen Abschwächungs- bzw. Umkehrungstendenzen im Jahre 1976 können die Charakterisierung des zweiten Untersuchungsabschnittes unseres Erachtens nicht wesentlich beeinflussen.

Tabelle 0/3: Entwicklung des Bruttosozialproduktes (BSP), der öffentlichen Finanzen und der Arbeitslosigkeit 1969 bis 1976

Jahr	BSP in Preisen von 1970	Realer jährl. Zuwachs des BSP	Finanzierungs- saldo der öf- fentl. Haushalte	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Arbeitslosen- quote im Jah- resdurchschnitt
	Mrd. DM		Mrd. DM		
1969	641,3	7,9 %	+ 2,5	178 579	0,9 %
1970	679,0	5,9 %	- 8,0	148 846	0,7 %
1971	701,7	3,3 %	- 15,7	185 072	0,8 %
1972	727,3	3,6 %	- 14,2	246 433	1,1 %
1973	763,0	4,9 %	- 8,8	273 498	1,2 %
1974	765,7	0,4 %	- 27,6	582 481	2,6 %
1975	746,8 (1)	- 2,5 %	- 63,8 (2)	1 074 217	4,7 %
1976	789,1 (1)	5,7 %	- 47,6 (1) (2)	1 060 336	4,6 %
(1) Vorläufiges Ergebnis (2) Aufgrund neuer Systematik nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar					

Quellen: StJb 1977, S. 104; 1978, S. 516; ANBA 1977, Sondernummer, S. 49; StBA, FS L, R 1,
III, 4. Vierteljahr und Rechnungsjahr 1976, S. 14; StBA, FS 14, R 3.1, 1975, S. 49

Etwas breiter muß schon der Zeitraum gesehen werden, in dem sich die Grundrichtung der gesellschaftspolitischen Diskussion ändert. Bei der SPD läßt sich in programmatischer Hinsicht der Übergang vom ersten zum zweiten Untersuchungsabschnitt am deutlichsten im Übergang von dem im Juni 1972 veröffentlichten ersten zu dem im Februar 1975 veröffentlichten zweiten Entwurf des Orientierungsrahmens '85 feststellen, in personeller Hinsicht im Übergang des Kanzleramtes von Brandt zu Schmidt im Mai 1974. Bei der CDU wird der programmatische Wandel im Übergang von der im Januar 1971 verabschiedeten zweiten Fassung des "Berliner Programms" zur "Mannheimer Erklärung" vom Juni 1975 deutlich, in personeller Hinsicht nimmt die Ablösung Barzels durch Kohl im Amt des Parteivorsitzenden im Juni 1973 eine vergleichbare Funktion ein.

Es wird deutlich, daß die Festlegung des Jahreswechsels von 1973 auf 1974 als Grenze zwischen dem ersten und dem zweiten Untersuchungsabschnitt nur eine ungefähre Charakterisierung des in seinen einzelnen Phasen und Trägern wesentlich komplizierter und zeitlich differenzierter verlaufenden gesellschaftspolitischen Tendenzwandels darstellen kann.

1. Die Funktion persuasiver Kommunikation bei der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen

1.1. Zur langfristigen Entwicklung der ökonomischen Staatsfunktionen

Charakteristisch für die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft ist eine langfristige, sich zuweilen schubhaft beschleunigt, sich zuweilen verzögert durchsetzende quantitative und qualitative Ausdehnung der ökonomischen Staatstätigkeit. War für die Zeit des Kapitalismus der freien Konkurrenz die Ausübung des Machtmonopols im Sinne der Herstellung allgemeiner politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung die wesentliche Funktion des Staates, so treten in der realen historischen Entwicklung - stets in enger Wechselwirkung mit den Veränderungen innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise und mit der Entfaltung des sozialen Gegensatzes zwischen Lohnarbeit und Kapital - weitere, ökonomische Funktionen hinzu, die sich - stark vereinfacht - folgendermaßen zusammenfassen lassen:⁽¹⁾ Einerseits handelt es sich um ökonomische Aktivitäten des Staates, die auf die Ermöglichung einer rentablen Verwertung privaten Kapitals hinzielen, indem sie für die privatkapitalistische Produktion Vorleistungen bereitstellen oder notwendige komplementäre Funktionen übernehmen; hierzu zählt etwa die Übernahme ganzer Industriezweige in öffentliches Eigentum, vor allem aber - und das ist für die Situation der Bundesrepublik Deutschland typischer - die Bereitstellung eines ausgedehnten Verkehrs- und Kommunikationssystems, die Erbringung wissenschaftlicher und technischer Vorleistungen, die Qualifikation und Erhaltung menschlicher Arbeitskraft durch das Bildungs- und das Gesundheitswesen entsprechend den Bedürfnissen der kapitalistischen Produktion und ähnliche, häufig unter dem Begriff Infrastruktur zusammengefaßte Maßnahmen.⁽²⁾

Obwohl es ein grundlegendes Merkmal kapitalistisch organisierter Gesellschaften ist, alle im gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozeß notwendigen Güter und Dienstleistungen

nach Möglichkeit privat erstellen zu lassen, ergibt sich im Verlauf innerer Strukturveränderungen der kapitalistischen Produktionsweise - insbesondere aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Wissenschaft und Technik - die Situation, daß einzelne notwendige Güter und Dienstleistungen unter den Bedingungen einer privaten, an der Rentabilität des eingesetzten Kapitals orientierten Produktion nicht erbracht werden können; dies ist im allgemeinen dann der Fall, wenn aufgrund der Größe der notwendigen Maßnahme die notwendige Akkumulation in privater Hand nicht möglich ist, wenn lange Entwicklungszeiten oder lange Nutzungsdauer der betreffenden Güter die rentable Verwertung des privaten Kapitals nicht gewährleisten, wenn hohe Entwicklungskosten das Risiko für private Kapitalisten allzu sehr erhöhen und in weiteren, ähnlich gelagerten Fällen.⁽³⁾

Derartige Bereiche können in öffentliche Regie überführt werden, müssen dies aber nicht; als alternative Problemlösung kann der Staat versuchen, durch Subventionen, Steuererleichterungen usw. Anreize für eine private Produktion zu schaffen, die ohne diese staatliche Hilfe nicht rentabel wäre, die aber - aus welchen Gründen auch immer - nicht in den öffentlichen Sektor überführt werden soll;⁽⁴⁾ in diesem Falle stellt sich die ökonomische Staatstätigkeit als Zahlung von Transferleistungen an das private Kapital dar.

Andererseits handelt es sich bei den ökonomischen Staatsfunktionen um solche, die dadurch zur Sicherung der bestehenden gesellschaftlichen Herrschafts- und Machtverhältnisse beitragen sollen, daß sie die sozialen Folgen der kapitalistischen Produktion - etwa Arbeitslosigkeit, Invalidität, ungleiche Verteilung von Lebenschancen, Bildung eines Subproletariats - in gewissem Umfang abschwächen, um so die Entwicklung von Loyalitätskrisen zu verhindern.⁽⁵⁾ In diesem - euphemistisch als sozialstaatlich bezeichneten - Bereich der ökonomischen Staatsfunktionen lassen sich wiederum zwei Hauptarten der Realisierung unterscheiden: einerseits kann das angestrebte Ziel dadurch erreicht werden, daß der Staat selbst bestimmte Güter und Dienstleistungen erstellt und anbietet, wie dies

etwa beim öffentlichen Bildungswesen der Fall ist; andererseits kann das gleiche Ziel durch Transferzahlungen wie etwa Kindergeld, Wohngeld u.ä. erreicht werden.

Die hiermit skizzierte Systematik der wichtigsten ökonomischen Staatsfunktionen hat zwar wesentlichen analytischen Wert, sie erlaubt es allerdings nicht, staatliche Ausgaben im einzelnen aufzuschlüsseln und den jeweiligen Staatsfunktionen eindeutig zuzuordnen; denn in der Praxis läßt sich feststellen, daß einunddieselbe Maßnahme durchaus verschiedene Funktionen wahrnehmen kann. So sind beispielsweise Ausgaben für das öffentliche Bildungswesen sowohl erforderlich, um die Bereitstellung einer genügenden Zahl hinreichend qualifizierter Arbeitskräfte für die Bedürfnisse der privaten Wirtschaft zu gewährleisten, als auch dazu geeignet, durch die Schaffung oder auch nur Vortäuschung einer größeren vertikalen sozialen Mobilität Loyalität mit den bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen zu erzeugen.⁽⁶⁾

1.2. Zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland

Der Staat kann seine verschiedenartigen Aufgaben nur realisieren, wenn er sich dazu menschlicher Arbeitskraft bedient, d.h. wenn er einen öffentlichen Dienst unterhält. Will man den Umfang dieses öffentlichen Dienstes genau definieren, so stößt man auf eine Reihe sachlicher und statistischer Schwierigkeiten. Im folgenden soll die Definitionsproblematik in Anlehnung an TOFAUTE skizziert werden:⁽⁷⁾

Relativ einfach abgrenzbar und auch am ehesten statistisch erfaßbar sind diejenigen Teile des öffentlichen Dienstes, die unter den folgenden Bezeichnungen aufgelistet sind:

- (1) Der unmittelbare öffentliche Dienst: hierunter fallen die Beamten, Richter, Angestellten und Arbeiter der Gebietskörperschaften, der öffentlichen Wirtschaftsbetriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie der Bundespost und der Bundesbahn; über diese Beschäftigtengruppe liegen die um-

fassendsten Angaben der amtlichen Statistik vor, die auch die Aufstellung langfristiger Entwicklungsreihen ermöglichen.

- (2) Der mittelbare öffentliche Dienst: er umfaßt die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank einschließlich der Landeszentralbanken und nachgeordneter Dienststellen, der Bundesanstalt für Arbeit nebst Landesarbeitsämtern und nachgeordneten Dienststellen, der Träger der gesetzlichen Sozialversicherung sowie der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der unmittelbaren Aufsicht eines Bundesministeriums unterstehen. Die statistische Erfassung dieses Personenkreises ist wesentlich lückenhafter als die des unmittelbaren öffentlichen Dienstes, so daß detaillierte Analysen und längere Entwicklungsvergleiche kaum möglich sind.
 - (3) Soldaten der Bundeswehr und des Vollzugsdienstes des Bundesgrenzschutzes: dieser Personenkreis ist prinzipiell genau abgrenzbar, über seinen Umfang liegen jedoch keine aufbereiteten amtlichen Statistiken vor, sieht man von den in den letzten Jahren immer spärlicher werdenden Angaben in den Weißbüchern zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr ab.⁽⁸⁾
 - (4) Zum öffentlichen Dienst im weiteren Sinne rechnet TOFAUTE Personen, die keiner der bisher genannten Gruppen zuzuordnen, die aber vorwiegend in Institutionen mit öffentlich-rechtlichem Charakter beschäftigt sind. Hierzu sind zu zählen die Beschäftigten von Sparkassen und Bausparkassen, Versicherungen, Stiftungen und Anstalten, insbesondere der Rundfunk- und Fernsehanstalten. Ausgeklammert wird jedoch das Personal der Kirchen, obwohl sie rein formal aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Struktur diesem Bereich zuzuordnen wären. Die Angaben der amtlichen Statistik über diesen Personenkreis sind relativ dürftig.
- Bei diesen vier Teilgruppen ist die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst im Sinne unseres Untersuchungszusammenhanges relativ unproblematisch. Schwieriger stellt sich die Definitionsproblematik bei den restlichen beiden von TOFAUTE aufgezählten Teilgruppen dar:

- (5) Zum öffentlichen Dienst im erweiterten Sinne werden von TOFAUTE die Beschäftigten derjenigen Organisationen gezählt, die
- sich im Besitz oder in der Verfügungsgewalt des Staates befinden;
 - Aufgaben erfüllen, die denen des öffentlichen Dienstes ähnlich oder gleich sind;
 - mehr als die Hälfte der ihnen zur Verfügung stehenden Einnahmen vom Staat erhalten.

Zur ersten Untergruppe sind die Beschäftigten derjenigen privatrechtlichen Unternehmen zu zählen, deren Nennkapital bzw. Stimmrecht zu mehr als der Hälfte beim Staat liegt; hinzuzurechnen sind die Beschäftigten des Volkswagenwerkes und der VEBA, bei denen dieses formale Kriterium zwar nicht erfüllt ist, bei denen die öffentliche Hand jedoch faktisch kaum überstimmt werden kann.

Die zweite Untergruppe umfaßt einerseits die deutschen Arbeitnehmer bei den ausländischen Stationierungsstreitkräften in der Bundesrepublik, andererseits die Beschäftigten von privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter. Zur dritten Untergruppe gehören im wesentlichen die Beschäftigten staatlich geförderter Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen.

- (6) Privatwirtschaftliche Dienste für die öffentliche Hand: Hierunter faßt TOFAUTE die Beschäftigten derjenigen Betriebe, die vorwiegend auf staatliche Aufträge angewiesen sind bzw. die fast ausschließlich für den Staat produzieren.

Nach unserer für diese Untersuchung in der Einleitung gegebenen Abgrenzung würden die zuletzt genannten privatwirtschaftlichen Dienste für die öffentliche Hand insgesamt nicht dem öffentlichen Dienst zuzurechnen sein, der als "öffentlicher Dienst im erweiterten Sinne" bezeichnete Bereich jedoch teilweise: und zwar die Beschäftigten öffentlicher Betriebe, soweit sie in den Organisationsbereich der Gewerkschaft ÖTV fallen, d.h. soweit sie Dienstleistungen im weitesten Sinne erbringen (z.B. Stadtwerke in privater Rechtsform, überregionale Elektrizitätsunternehmen, LUFTHANSA usw.).

Nach dieser Abgrenzung ergibt sich für das Jahr 1972 folgender personeller Umfang des öffentlichen Dienstes:

Tabelle 1/1: Umfang des öffentlichen Dienstes 1972

(1) Unmittelbarer öffentlicher Dienst	3 586 251 ⁽¹⁾
(2) Mittelbarer öffentlicher Dienst	219 684 ⁽¹⁾
(3) Soldaten und Vollzugsdienst des BGS	ca. 494 900
(4) Öffentlicher Dienst im weiteren Sinne	ca. 300 000
(aus 5) Öffentliche Betriebe des Dienstleistungsbereiches	weniger als 600 000
(1) Nur Vollbeschäftigte	

Quelle: TOFAUTE 1974, S. 16, 19

Dieser Personalbestand des Staates hat sich in der Vergangenheit zahlenmäßig stark verändert. Bei der nachfolgenden Darstellung der Personalentwicklung im unmittelbaren öffentlichen Dienst⁽⁹⁾ als dem quantitativ größten Kernbereich des gesamten öffentlichen Dienstes ist aber nicht nur die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten insgesamt von Interesse, sondern genauso charakteristisch ist auch die Strukturverschiebung zwischen den einzelnen Bereichen der Staatstätigkeit (Siehe Tabelle 1/2 auf S. 34.)

Es wird deutlich, daß die Bereiche der traditionellen staatlichen Hoheitsaufgaben eine Zuwachsrates des Personals aufweisen, die sich im Bereich der durchschnittlichen Zuwachsrates bewegt.⁽¹⁰⁾ Die höchsten Zuwachsrates weist das gesamte Bildungswesen auf, danach das Gesundheits- und das Verkehrswesen, unterdurchschnittlich oder gar negativ sind die Personalzuwächse in den übrigen Bereichen der staatlichen Infrastruktur.⁽¹¹⁾

Diese Ergebnisse lassen sich einerseits auf die zuvor dargestellten Entwicklungstendenzen innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise zurückführen, sie sind andererseits aber auch Resultat der unterschiedlichen stofflich-gegenständlichen

Tabelle 1/2: Vollbeschäftigtes Personal des unmittelbaren öffentlichen Dienstes (1) nach Aufgabenbereichen 1960 bis 1974 (2)

Aufgabenbereich	2.10.60	2.10.63	2.10.66	2.10.69	2.10.72	30.6.74	Zuwachs 1960-1974 in %
Pol. Führung u. zentr. Verwaltung	332000	364600	365850	354100	423869	439807	32
Auswärtige Angelegenheiten	4442	4357	4911	4680	5232	5133	16
Verteidigung (3)	85506	134887	160927	167989	178473	177447	108
öffentl. Sicherheit u. Ordnung (4)	169000	182000	196600	205849	222089	232135	37
Rechtsschutz	92200	97194	99672	103693	111564	115786	26
Schulen	265978	291411	330404	379612	432325	465901	75
Hochschulen	52210	74533	97727	117041	176630	192769	269
Sonstiges Bildungswesen und übriger Kulturbereich	33018	37366	40703	43440	48443	68138	106
Soziale Sicherung	110227	113270	116971	115196	122287	134156	22
Gesundheit, Sport u. Erholung	175000	195000	215000	232000	266606	290539	66
Wohnungswesen u. Raumordnung (5)	68500	61200	72700	71200	52371	47709	- 30
Kommunale Gemeinschaftsdienste	59000	61500	73000	78000	60296	66778	13
Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten	23000	22600	21700	22400	22914	22463	- 2
Energie- u. Wasserwirtschaft, Ge- werbe, Dienstleistungen	17900	19000	20300	21000	24898	21973	23
Verkehrs- u. Nachrichtenwesen	90900	100500	105100	116900	133662	136434	50
Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (6)	204610	186025	169827	158264	145307	134757	- 34
Deutsche Bundesbahn (6)	493449	473628	439229	394384	427020	433449	- 12
Deutsche Bundespost (6)(7)	364977	393340	394664	397155	438192	435718	19
Unmittelbarer öffentlicher Dienst	2638717	2811805	2925285	2982818	3296355	3421092	30

Anmerkungen und Quellen auf der folgenden Seite.

Anmerkungen und Quellen zu Tabelle 1/2 (S. 34)

- (1) Bis 1972 ohne Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern
- (2) Die Zuordnung zu den einzelnen Aufgabenbereichen bis 1969 ist nach der ab 1970 gültigen umgerechnet worden; wegen nicht ausreichender Unterteilung des Urmaterials mußte teilweise geschätzt werden; dadurch ergeben sich auch geringfügige Abweichungen bei den Summen.
- (3) Ohne Soldaten.
- (4) Ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes.
- (5) Einschl. der Hochbauverwaltung.
- (6) Bei Bundesbahn und Bundespost 1963 bis 1972 Stichtag jeweils 30.9.
- (7) Bundespost einschl. des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen.

Quellen: STUDIENKOMMISSION 1973, S. 67; WiSta 1961, S. 298;
1964, S. 287; 1967, S. 246; 1970, S. 519; 1973, S. 412;
1975, S. 259, 262.

Gegebenheiten bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen in den einzelnen Bereichen der Staatstätigkeit.

Das Wachstum des öffentlichen Dienstes insgesamt hat erhebliche Auswirkungen auf den gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozeß. Betrachten wir in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung denjenigen Teil, der durch den Staat verbraucht wird,⁽¹²⁾ so läßt sich feststellen, daß dieser Teil an der Verwendung des gesellschaftlichen Wertproduktes in den letzten Jahren ziemlich kontinuierlich angewachsen ist, wobei wiederum die Personalausgaben innerhalb des Staatsverbrauchs überproportional ansteigen (Siehe Tabelle 1/3 auf S. 36.).

Wir sehen, daß der Staatsverbrauch seit Beginn der sechziger Jahre seinen Anteil am Bruttosozialprodukt von etwa 13 % auf etwa 20 % gesteigert hat, daß gleichzeitig die Personalausgaben stets mehr als die Hälfte des Staatsverbrauchs ausmachen und ihren Anteil fast ebenso kontinuierlich auf fast 60 % des Staatsverbrauchs erweitert haben.

Diese Entwicklung setzt sich nicht völlig widerstandslos durch, sie stößt vielmehr, da der Staatsverbrauch ja einen Abzug sowohl vom akkumulierten Kapital als auch von individuell konsum-

Tabelle 1/3: Entwicklung des Staatsverbrauchs und der Personalausgaben 1961 bis 1975

Jahr	BSP in jeweiligen Preisen	Staats= verbrauch	Anteil d. Staats= verbrauchs am BSP	Personal= ausgaben	Anteil d. Personal= ausgaben am Staats= verbrauch
	in Mill.DM	in Mill.DM	in %	in Mill.DM	in %
1961	331 400	46 080	13,9	24 833	53,9
1962	360 500	53 130	14,7	27 431	51,6
1963	382 100	59 690	15,6	30 399	50,9
1964	419 600	62 500	14,9	33 153	53,0
1965	458 200	70 150	15,3	37 521	53,5
1966	487 400	76 050	15,6	41 485	54,6
1967	493 700	80 650	16,3	44 069	54,6
1968	535 200	83 670	15,6	46 812	55,9
1969	597 700	94 290	15,8	53 223	56,4
1970	679 000	108 110	15,9	61 484	56,9
1971	756 000	129 240	17,1	73 457	56,8
1972	827 200	144 030	17,4	81 974	56,9
1973	920 100	166 700	18,1	94 014	56,4
1974	986 900	194 020	19,7	115 778	59,7
1975	1 030 300	214 660	20,8	126 256	58,8

Quellen: Statistisches Bundesamt, FS 18, R S 2, S. 66; STUDI= ENKOMMISSION 1973, S. 90; StJb 1974, S. 407; 1975, S. 407; 1976, S. 413; 1977, S. 397.

mierbaren Lohnfonds bedeutet, auf den Widerstand aller derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, deren Interessen von einem Anwachsen des Staatsverbrauchs in der dargestellten Weise berührt werden.

1.3. Der Charakter des Rationalisierungsdruckes im öffentlichen Dienst

Der Staat hat zur Bewältigung der mit verschiedenen Zielsetzungen von verschiedenen Teilen der Gesellschaft an ihn herangetragenen Aufgaben theoretisch folgende Möglichkeiten der finanziellen Realisierung:

Eigene Einnahmen des Staates aus gewinnbringenden staatlichen Produktionsstätten sind zwar historisch als eine wesentliche Quelle zur Bestreitung der öffentlichen Aufgaben nachweisbar, sie spielen heute jedoch in den entwickelten kapitalistischen Staaten aus verschiedenen Gründen praktisch keine Rolle mehr.⁽¹³⁾ Die Aufnahme staatlicher Kredite zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben bietet sich als kurzfristiger Ausweg an, kann das Problem auf Dauer gesehen jedoch nicht lösen, sondern nur verschieben: die Rückzahlung der Kredite und ihre Verzinsung erfordern letzten Endes wiederum die Heranziehung anderer finanzieller Quellen.⁽¹⁴⁾

Es bleibt schließlich als die wesentliche Quelle der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben die Erhebung von allgemeinen Steuern sowie - in geringerem Umfang - von Gebühren für einzelne staatliche Leistungen. Diese Steuern bzw. Gebühren stellen damit aber auch die reale Basis für die Bezahlung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dar. Aus diesem Zusammenhang resultiert der - verglichen mit der Situation in der privaten Wirtschaft - andersartige Rationalisierungsdruck im öffentlichen Dienst.

Während in der privaten Wirtschaft die Konkurrenz der einzelnen Kapitale zueinander die relative Verbilligung der in der Produktion eingesetzten Faktoren - damit auch der menschlichen Arbeitskraft - erzwingt, existiert im öffentlichen Dienst kein wesensgleicher Druck zur Verbilligung des Einsatzes der menschlichen Arbeitskraft; denn einerseits werden die Dienste des Staates zum allergrößten Teil nicht vermarktet, sondern unabhängig von einer sich in realer Kaufkraft ausdrückenden Nachfrage erstellt, andererseits besteht in denjenigen Bereichen, in denen die staatlichen Leistungen von individu=

ellen Nutznießern durch spezielle Gebühren u.ä. bezahlt werden müssen, zumeist ein juristisches oder auch nur faktisches staatliches Monopol, so daß auch hier dem Markt und den Konkurrenzverhältnissen in der privaten Wirtschaft analoge Mechanismen zur möglichst billigen Erstellung staatlicher Güter nicht bestehen.

Der Rationalisierungsdruck im öffentlichen Dienst hat seine Ursache vielmehr dort, wo durch eine mehr oder weniger wirtschaftliche Erstellung öffentlicher Leistungen die Interessen der Steuer- und Gebührenzahler berührt werden.

Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte stellen - ihrer Entstehung im gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozeß nach - Abzüge von den originalen Revenuen der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen dar. Auf die konkreten Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland bezogen bedeutet dies, daß es sich quantitativ in erster Linie um Abzüge von den Profiten der Unternehmer und um Abzüge von den Löhnen der Lohnabhängigen handelt, Abzüge, die Akkumulation auf der einen und Konsumtion auf der anderen Seite einschränken. In beiden Fällen tendieren die steuerzahlenden Gruppen dazu, diese Belastung ihrer Revenuen nach Möglichkeit gering zu halten. Vom Standpunkt der kapitalistischen Produktion erscheinen die dem Staat zufließenden Steuern daher als "faux frais", als verlorene Kosten. (15)

Das Interesse aller anderen Gesellschaftsmitglieder, die Ausgaben für die Erstellung der staatlichen Dienstleistungen möglichst gering zu halten, konstituiert daher die Ursache des Rationalisierungsdruckes im öffentlichen Dienst, eines Druckes, der - wie bereits dargestellt - nicht identisch ist mit dem Konkurrenzdruck in der privaten Wirtschaft, der in seinen konkreten Auswirkungen für die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes allerdings einen gleichermaßen bestimmenden Einfluß hat. (16)

Dieser Zwang, "eine Staatsmaschine nach einem geregelten Plan der Teilung der Arbeit zu schaffen, um die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben rationell bewerkstelligen zu können", führt dazu, daß "auf der politischen Ebene ein Abbild des kapita=

listischen Fabriksystems"⁽¹⁷⁾ entsteht, das die "für die kapitalistische Produktion typischen Tendenzen der Lohndrückerei und der Mehrarbeitsauspressung" auch für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes anwendet.⁽¹⁸⁾

Es ist daher zwar zutreffend, daß - anders als in der privatkapitalistischen Produktion - der Rationalisierungsdruck im öffentlichen Dienst nicht immanent aus dem Verhältnis des Staates zu seinen Lohnarbeitern resultiert, sondern "von außen, d.h. über die politische Vertretung der bürgerlichen Gesellschaft"⁽¹⁹⁾ in dieses Verhältnis hineinprojiziert wird; hieraus läßt sich jedoch unseres Erachtens noch nicht schlüssig ableiten, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bekämen die der kapitalistischen Produktion entsprechenden genannten Tendenzen der Lohndrückerei und Mehrarbeitsauspressung nur "erheblich abgeschwächt" zu spüren, wie die Autoren des PROJEKTS KLASSENANALYSE dies behaupten.⁽²⁰⁾

Durch die Bestimmung des Charakters des Rationalisierungsdruckes im öffentlichen Dienst ist noch überhaupt keine Aussage über die Stärke dieses Druckes getroffen. Wir halten es aus methodischen Gründen auch für kaum möglich, zur Stärke des Rationalisierungsdruckes eine allgemeine Aussage einigermaßen aussagekräftig zu formulieren: eine konkrete Analyse wird immer die jeweilige Situation der Konjunktur in den einzelnen Branchen der privaten Wirtschaft einerseits und die Lage der öffentlichen Finanzen andererseits einbeziehen müssen und auf diese Weise zu im Zeitablauf durchaus verschiedenen Ergebnissen kommen.

1.4. Das Rationalisierungspotential im öffentlichen Dienst

In welchem Maße der zuvor näher charakterisierte Rationalisierungsdruck im öffentlichen Dienst sich durchsetzen kann, das hängt in entscheidender Weise auch von dem in den einzelnen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes objektiv vorhandenen Rationalisierungspotential ab; als Rationalisierungspotential wollen wir dabei die Möglichkeit bezeichnen, mensch-

liche Arbeitskraft durch den Einsatz neuer Technologien und/oder durch neue Formen der Arbeitsorganisation zu substituieren. In den einzelnen Teilbereichen stellt sich dieses Rationalisierungspotential - wie wir im folgenden sehen werden - recht unterschiedlich dar.

1.4.1. Das Rationalisierungspotential der öffentlichen Verwaltung

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung⁽²¹⁾ stellt die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) die wichtigste Rationalisierungsmöglichkeit dar; ihre Anwendung kommt immer dann in Betracht, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Einerseits muß die zu automatisierende Verwaltungsarbeit ihrem Charakter nach standardisiert oder zumindest standardisierbar sein; Verwaltungsleistungen, die extrem komplexen Charakter haben oder die für die beteiligten Verwaltungsbediensteten einen relativ weiten Ermessensspielraum zulassen, sind einer Automatisierung weitgehend unzugänglich.⁽²²⁾ Die zweite Voraussetzung ist die, daß derartige, einer Automatisierung prinzipiell zugängliche Verwaltungsaufgaben in jeweils größerer Zahl (Mächtigkeit) anfallen, damit zugleich die Rentabilität des Einsatzes einer EDV-Anlage gegeben ist.⁽²³⁾ Nach diesem Gesichtspunkt lassen sich vier Strukturelemente bestimmen, aus denen Idealtypen von Verwaltungen kombiniert werden können:

- (1) Wenig Aufgaben (Prozesse),
- (2) viele Aufgaben (Prozesse),
- (3) geringe Anzahl von Fällen entfällt auf eine Aufgabe
= geringe Mächtigkeit von Prozessen,
- (4) große Anzahl von Fällen entfällt auf eine Aufgabe
= große Mächtigkeit von Prozessen.⁽²⁴⁾

Geht man davon aus, daß die Strukturelemente (1) und (2) nicht, wohl aber die Elemente (3) und (4) in einer Verwaltung kombiniert auftreten können, so ergibt sich folgendes Kombinationsschema idealtypischer Verwaltungen:

- Typ I = Strukturelemente (1), (3) (wenig Aufgaben, geringe Mächtigkeit);
- Typ II = Strukturelemente (1), (4) (wenig Aufgaben, große Mächtigkeit);
- Typ III = Strukturelemente (1), (3), (4) (wenig Aufgaben, teils geringe, teils große Mächtigkeit);
- Typ IV = Strukturelemente (2), (3) (viele Aufgaben, geringe Mächtigkeit);
- Typ V = Strukturelemente (2), (4) (viele Aufgaben, hohe Mächtigkeit);
- Typ VI = Strukturelemente (2), (3), (4) (viele Aufgaben, teils geringe, teils hohe Mächtigkeit). (25)

Geht man zugleich davon aus, daß das Automatisierungspotential mit zunehmender Mächtigkeit der Prozesse steigt, so ergibt sich - rein theoretisch - die folgende Abfolge wachsender Automatisierungsmöglichkeiten in den einzelnen Verwaltungsarten:

Typ I - Typ IV - Typ III - Typ II - Typ VI - Typ V (26)

Zur Einschätzung der tatsächlichen Realisierung dieses Rationalisierungspotentials unternahmen LUTZ u.a. 1966/67 empirische Untersuchungen in verschiedenen Verwaltungsbereichen. Dabei ergab sich, daß bei Verwaltungen des Typs IV der Stand des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung in der Tat » sehr gering war. ⁽²⁷⁾ Wesentlich weiter vorangeschritten war dagegen der Einsatz von EDV-Anlagen bei Verwaltungen des Typs II; hier waren teilweise schon seit Ende der fünfziger Jahre Anlagen der 1. und 2. Generation im Einsatz; eine Reihe von Verwaltungen befand sich zum Untersuchungszeitpunkt in der Umstellungsphase zu Computern der 3. Generation. ⁽²⁸⁾ Im großen und ganzen galt diese Feststellung auch für die dem Typ V zuzurechnenden untersuchten Dienststellen. ⁽²⁹⁾

Bei den Kommunalverwaltungen, die von LUTZ u.a. je nach Größe der Gemeinde den Typen I, III und VI zugeordnet wurden, ⁽³⁰⁾ war der damals erhobene Stand des EDV-Einsatzes insgesamt gesehen noch relativ begrenzt, so daß sich hier bereits eine kurzfristige Ausdehnung der Datenverarbeitung erwarten ließ; dies galt tendenziell auch für kleinere Gemeinden, wenn sie

die Möglichkeiten des Verbundes, d.h. der Zusammenarbeit mit anderen Gemeindeverwaltungen, die über eine EDV-Anlage verfügen, nutzen.⁽³¹⁾

Seit der Untersuchung von LUTZ u.a. ist für die Bundesrepublik keine vergleichsweise repräsentative Untersuchung über die tatsächliche Ausnutzung der Rationalisierungsreserven in der öffentlichen Verwaltung durchgeführt worden, so daß wir uns für die nachfolgende Zeit auf weniger zusammenhängende Einzeluntersuchungen stützen müssen: Nach der Analyse von HAFT standen zu Beginn der siebziger Jahre die Steuer- und die Rentenverwaltung an der Spitze der Automatisierung.⁽³²⁾

Nach einer Einschätzung von BRINCKMANN u.a. lag der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesrepublik in dieser Zeit etwa auf dem Niveau, wie es auch in vergleichbaren westeuropäischen Industrieländern und in den USA anzutreffen ist.⁽³³⁾

Wenn LUTZ auf dem 6. Gewerkschaftstag der ÖTV im Jahre 1968 noch davon sprach, große Teile des öffentlichen Dienstes stünden "vor dem Beginn oder im Anlaufen einer mächtigen Modernisierungswelle, deren Breite und deren Tiefe sich im einzelnen noch gar nicht absehen läßt,"⁽³⁴⁾ so entsprach dies sicher dem damaligen Stand der technischen Möglichkeiten; realiter verzögerte sich die Einführung der EDV in der öffentlichen Verwaltung jedoch in gewissem Umfang durch eine Reihe objektiver und subjektiver Faktoren.⁽³⁵⁾

Längerfristig ist jedoch davon auszugehen, daß die technologischen Rationalisierungsreserven in der öffentlichen Verwaltung immer stärker ausgenutzt werden und daß durch die Vervollkommenheit, durch die Vermassung und dadurch Verbilligung der EDV-Technik zusätzliche Bereiche als grundsätzlich automatisierbar erschlossen werden.⁽³⁶⁾

Eine der in den letzten Jahren verstärkt realisierten Varianten der Vervollkommenheit der EDV-Technik stellt die Entwicklung von Bildschirmgeräten dar; dem Einsatz von Bildschirmgeräten liegt das Prinzip zugrunde, den Einsatz von EDV-Anlagen dadurch rationeller zu gestalten, daß die notwendigen Tätigkeiten der Dateneingabe, -kontrolle und des Datenabrufs über diese Bild-

schirmgeräte räumlich getrennt von der Anlage selbst von einer Vielzahl entfernt liegender Arbeitsplätze erledigt werden können.⁽³⁷⁾

1.4.2. Das Rationalisierungspotential bei der Bundespost

Bei den einzelnen von der Deutschen Bundespost erbrachten Dienstleistungen ist der Grad der bereits realisierten bzw. noch möglichen Rationalisierung recht unterschiedlich: Der geringste Rationalisierungsgrad und auch das geringste Potential hierfür besteht bei der Annahme und Zustellung im Brief- und Paketdienst; hier sind manuelle Arbeitsmethoden vorherrschend und werden dies auch wohl auf absehbare Zeit bleiben.⁽³⁸⁾ Einer stärkeren Technisierung ist demgegenüber bereits die Verteilung und Beförderung im Paketdienst zugänglich: bisher wurden einige teilautomatisierte "zielgesteuerte Paketverteilanlagen" eingesetzt; sie setzen sich nur langsam durch, weil sie nur bei relativ großen Postämtern verwendbar sind und hohe Investitionskosten erfordern.⁽³⁹⁾ Technisch gelöst ist das Problem einer teilautomatisierten Briefverteilung, doch aufgrund der auch hier sehr hohen Investitionen ist ihre Anwendung bisher nicht rentabel.⁽⁴⁰⁾

Eine bedeutende Rolle spielt die EDV bei den Postbankdiensten, insbesondere beim Postscheckdienst: die Einsatzmöglichkeiten sind hier in etwa mit denen in der allgemeinen Verwaltung zu vergleichen. Hindernisse des Einsatzes von EDV-Anlagen ergeben sich aus der noch vorherrschenden Verwendung von nichtstandardisierten Belegen, die noch eine manuelle Datencodierung und -eingabe erforderlich machen.⁽⁴¹⁾

Am weitesten fortgeschritten ist der Einsatz neuer Technologien im Fernsprechkdienst: die eigentliche Dienstleistung, die Vermittlung von Gesprächen, wird im Inland vollständig, für den Auslandsverkehr zunehmend vollautomatisch gehandhabt. Das Erfassen der Gebühren ist ebenfalls automatisiert: automatische Zähler werden fotografiert, das Ergebnis automatisch codiert und die Rechnungen über eine EDV-Anlage abgewickelt.⁽⁴²⁾

1.4.3. Das Rationalisierungspotential im öffentlichen Personennahverkehr

Bei der Einschätzung der Rationalisierungsreserven müssen zwei Teilsysteme unterschieden werden: während die Reserven bei den konventionellen Verkehrsmitteln ohne eigenen Bahnkörper (Omnibus, O-Bus, größtenteils Straßenbahnen) als relativ beschränkt eingeschätzt werden müssen, ergeben sich größere Reserven bei denjenigen Verkehrsmitteln, die über einen eigenen Bahnkörper und über eigene Trassen verfügen (S-Bahn, U-Bahn).

Für die konventionellen Verkehrsmittel bleiben die Rationalisierungsmöglichkeiten im wesentlichen auf folgende Maßnahmen beschränkt:

- der Übergang auf Einmannbetrieb mit Schaffner-Fahrer bei Bussen und Straßenbahnen;
- die Vergrößerung der Wageneinheiten (Großraumwagen) ⁽⁴³⁾

Der entscheidende Schritt zur Ermöglichung weitergehender Rationalisierungsmaßnahmen ist der Übergang zur Schaffung eigener Verkehrswege für den öffentlichen Personennahverkehr, um diesen damit gegen den Individualverkehr abschirmen zu können; damit besteht vom Stand der technischen Entwicklung her bereits heute die Möglichkeit des völligen Verzichts auf Fahrpersonal. Die Steuerung des Abstandes der Züge, des pünktlichen Eintreffens und der pünktlichen Abfahrt läßt sich durch vollautomatische Zugleit- und Sicherungssysteme steuern. ⁽⁴⁴⁾ Das entscheidende Hemmnis zum generellen Übergang zu Nahverkehrsmitteln mit eigenem Verkehrsweg ist allerdings die Höhe der Investitionskosten; die Durchsetzungschancen der Substitution menschlicher Arbeitskraft im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs hängt daher wesentlich davon ab, in welchem Umfang für den Ausbau automatischer Verkehrssysteme die öffentlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. ⁽⁴⁵⁾

1.4.4. Das Rationalisierungspotential öffentlicher Betriebe

Wenden wir uns zunächst den öffentlichen Versorgungsbetrieben zu; hier muß eine Unterscheidung vorgenommen werden zwischen

den Bereichen Erzeugung und Verteilung. Für die Erzeugung von Wasser, Gas, Elektrizität usw. kann gegenwärtig bereits davon ausgegangen werden, daß - als Ergebnis einer weitgehend fortgeschrittenen Technisierung - der hier verausgabte Anteil menschlicher Arbeitskraft geringer ist als in hochmechanisierten Industriezweigen. (46)

Bei den technischen Weiterentwicklungen handelt es sich dabei einerseits um "mehr oder minder kontinuierliche Verbesserungen der eingesetzten Anlagen", bei denen eine Eliminierung menschlicher Arbeitskraft im allgemeinen nicht in einem gravierenden Umfang stattfindet, andererseits aber um technologische Veränderungen sprunghafter Art, deren Konsequenzen wesentlich einschneidender sind: so wurde z.B. in fast allen Großstädten seit Ende der sechziger Jahre die Umstellung von Stadtgas auf Erdgas vollzogen; dabei kommt in großem Umfang ein Wegfall von Arbeitsplätzen mit überwiegend schwerer körperlicher Arbeit und geringer Qualifikation zum Tragen. Die Reduzierung des Personalbedarfs pro erzeugter Leistungseinheit kann dabei 90 % erreichen. (47)

Weniger ausgeprägt ist das Rationalisierungspotential im Bereich der Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität; die Unterhaltung der Leistungsnetze läßt sich - auch auf längere Sicht - nur wesentlich schwächer technisieren als die Erzeugung der entsprechenden Güter. (48)

Für das Rationalisierungspotential in öffentlichen Betrieben, die der Pflege, Wartung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen (z.B. Straßen, Sportanlagen, Parkplätze) dienen, gelten im großen und ganzen die gleichen Bedingungen, die auch für Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten in modernen hochtechnisierten Industrien charakteristisch sind; kurzfristig sind nur kleine und kleinste Mechanisierungsmaßnahmen mit jeweils begrenzter Tragweite realisierbar. (49)

Für Entsorgungsbetriebe, insbesondere für die Müllabfuhr, gelten ähnliche Bedingungen; Produktivitätssteigerungen sind in absehbarer Zeit allenfalls von Maßnahmen wie dem Übergang auf größere Müllsammelbehälter zu erwarten. (50)

1.4.5. Das Rationalisierungspotential im Bildungswesen

Wenden wir uns nun dem Bildungswesen zu.⁽⁵¹⁾ In einem systematischen Ansatz zur Einschätzung des Rationalisierungspotentials im schulischen Unterricht diskutiert VON RECUM im wesentlichen drei verschiedene Ansätze:

Die Möglichkeit der Substituierung menschlicher Arbeitskraft durch moderne Bildungstechnologien erscheint ihm zweifelhaft; er verbindet mit der Einführung neuer Technologien allenfalls die Hoffnung einer "Bereicherung des Unterrichts."⁽⁵²⁾ Ähnlich erwartet CORELL vom Einsatz von Lehrmaschinen keine Substitution der Lehrertätigkeit: "Der Lehrer soll nicht verdrängt oder ersetzt, sondern entlastet und für seine eigentliche erzieherische Arbeit an den Schülern frei werden."⁽⁵³⁾ Ein neuerer Erfahrungsbericht über das Schulfernsehen bestätigt diese Einschätzung.⁽⁵⁴⁾ Eine optimistischere Beurteilung finden wir allein bei FRANK, der den Rationalisierungseffekt von Unterrichtstechnologien günstiger einschätzt; er kann sich dabei allerdings nicht auf konkrete Erfahrungen berufen, sondern geht von Schätzwerten aus.⁽⁵⁵⁾

Als zweite Variante diskutiert VON RECUM die Möglichkeiten, diejenigen Teiltätigkeiten des Lehrers, die eine professionelle Qualifikation als Lehrer nicht unbedingt erfordern (Verwaltungsarbeit, Bedienung und Wartung technischer Hilfsmittel, Aufsicht usw.), an billigeres Hilfspersonal, etwa "Unterrichtsassistenten" zu delegieren; ob auf diese Weise in relevantem Umfang Kosten eingespart werden können, schätzt VON RECUM ebenfalls sehr kritisch ein.⁽⁵⁶⁾

Die dritte Variante einer Rationalisierung könnte in neuen Formen der Unterrichtsorganisation liegen, etwa im sogenannten "Beweglichen Unterricht": nach diesem Konzept könnte etwa 40 % der Unterrichtszeit durch vorlesungsartige Großveranstaltungen bestritten werden, ebenfalls etwa 40 % der bisherigen Unterrichtszeit sollten einer kontrollierten selbständigen Schülerarbeit vorbehalten bleiben, so daß etwa nur 20 % der Unterrichtszeit auf die Arbeit in Kleingruppen entfallen würde.⁽⁵⁷⁾ Ob hierdurch eine Verbilligung des Unterrichts zu erreichen wäre, erscheint VON RECUM ebenfalls fraglich: die möglichen

Einsparungen würden wahrscheinlich durch die höhere Bezahlung der in solchen Unterrichtsformen benötigten hochqualifizierten Spezialisten kompensiert.⁽⁵⁸⁾

Neben dem Schulwesen steht die Hochschule im Mittelpunkt von Rationalisierungsüberlegungen; hier wird in erster Linie das Fernstudium als Ökonomisierungsmaßnahme ins Auge gefaßt. Das im Jahre 1974 der Öffentlichkeit vorgelegte Projekt einer nordrhein-westfälischen "Fernhochschule als Gesamthochschule" beinhaltet auch eine Gegenüberstellung der Kosten einer traditionellen Hochschule und der geplanten Fernuniversität; demnach beliefen sich die Kosten für einen Studienplatz an der Fernuniversität auf etwa ein Drittel der Kosten an einer traditionellen Universität.⁽⁵⁹⁾ Diese Zahlen sind von hochschulpolitischen Experten allerdings heftig bezweifelt worden.⁽⁶⁰⁾ Wenn man annimmt, daß die in den USA an der Universität von Wisconsin gemachten Erfahrungen mit dem Fernstudium am ehesten auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik übertragbar sind, dann dürfen wir davon ausgehen, daß die Fernuniversität wesentliche Kostenersparnisse nur bei den Investitionen, nicht aber bei den Personalkosten ermöglicht.⁽⁶¹⁾ Ob dadurch eine quantitativ ins Gewicht fallende Verbilligung der Hochschulausbildung insgesamt erreicht werden kann, dürfte fraglich sein, zumal bisher nur ein einziges Bundesland den Schritt zur Fernuniversität gegangen ist und hier langfristig auch nur mit einem Anteil von 10 % bis 40 % der Studenten an Fernstudien ausgegangen wird.⁽⁶²⁾

Die bisherige Einschätzung der geringen Rationalisierungsserven im Bildungswesen wird bestätigt durch die diesbezüglichen Aussagen des im Juni von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung beschlossenen Bildungsgesamtplanes für die Zeit bis 1985. Der Katalog der vorgesehenen Reformmaßnahmen im schulischen Bereich sieht zwar die Schaffung von Stellen für Schulassistenten vor, die den Lehrer von der Verwaltungstätigkeit entlasten sollen, eine konkrete Quantifizierung der dadurch erreichbaren finanziellen Entlastungen fehlt jedoch.⁽⁶³⁾ Im Katalog der Reformmaßnahmen wird ebenfalls der verstärkte Einsatz von Bildungstechnologien vorgesehen, der

im Planungszeitraum allerdings eher zu genau quantifizierten Mehrausgaben führen soll, während die gleichzeitigen Einsparungsmöglichkeiten nur sehr vage ins Auge gefaßt werden.⁽⁶⁴⁾

1.4.6. Das Rationalisierungspotential im Gesundheitswesen

Im Bereich des Gesundheitswesens wollen wir uns in erster Linie mit dem Rationalisierungspotential in Krankenhäusern beschäftigen.⁽⁶⁵⁾

Die Personalkosten in Krankenhäusern, die etwa 70 % der gesamten Betriebsausgaben ausmachen, verteilen sich nach einer Berechnung von HERDER-DORNEICH/KÖTZ folgendermaßen:

Tabelle 1/4: Personalkostenverteilung in Krankenhäusern

Bereich	Anteil der Beschäftigten	Lohnkostenanteil
Ärztlicher Bereich	6,6 %	17,3 %
Pflegedienst	38,2 %	33,4 %
med.-techn. Bereich	10,5 %	11,7 %
Versorgungsbereich	15,8 %	12,3 %
Verwaltung	5,2 %	7,5 %
Haus- und Reinigungsdienst	23,7 %	18,8 %

Quelle: HERDER-DORNEICH/KÖTZ 1972, S. 31

Der ärztliche Bereich ist durch die Erweiterung des medizinischen Wissens und durch neue Behandlungsmethoden einem Wandel seiner Tätigkeit unterworfen; stärkere Spezialisierung und gleichzeitig verstärkte Kooperation mit den Kollegen sind die Konsequenzen; die Einführung neuer technischer Geräte führt dabei zu einer Steigerung der Qualität, keinesfalls jedoch zu Rationalisierungseffekten. Die zunehmende Spezialisierung

und die damit verbundene Erhöhung der Qualifikation kann im Gegenteil eher zu einer relativen Verteuerung der ärztlichen Arbeitskraft führen.⁽⁶⁶⁾

Ob durch die Abspaltung von Tätigkeiten, die nicht unbedingt eine ärztliche Ausbildung erfordern, und deren Delegation an weniger qualifizierte und daher billigere Hilfsärzte in nennenswertem Umfang Personalkosten eingespart werden können, ist umstritten.⁽⁶⁷⁾

Versuche, neue Formen der Arbeitsteilung und Kooperation im Pflegebereich einzuführen, bewirkten zwar eine höhere Arbeitszufriedenheit der betroffenen Schwestern und Pfleger und eine bessere Qualität des Pflegedienstes, nicht jedoch Personaleinsparungen.⁽⁶⁸⁾ Die Möglichkeiten der Delegation von Teilarbeiten, die nicht unbedingt die Qualifikation der Schwester bzw. des Pflegers erfordern, an weniger qualifiziertes Hilfspersonal sind im Pflegebereich besser als im ärztlichen Bereich,⁽⁶⁹⁾ insgesamt jedoch auch beschränkt.⁽⁷⁰⁾

VOLKHOLZ unterscheidet bei einer systematischen Einschätzung der Möglichkeiten der Rationalisierung im Krankenhaus zwischen personennahen Dienstleistungen (ärztlicher Bereich, Pflegebereich) und personenfernen Dienstleistungen (medizinisch-technische Dienste, Versorgung, Verwaltung, Haus- und Reinigungsdienst) und resümiert: "Für die Gruppe der personen- bzw. patientennahen Dienstleistungen gilt nun, daß sie nach überwiegender Auffassung kaum oder doch nur wenig rationalisiert werden können."⁽⁷¹⁾

1.4.7. Das Rationalisierungspotential bei bewaffneten Formationen

Betrachten wir nun abschließend die Möglichkeiten einer Produktivitätssteigerung in denjenigen Bereichen des öffentlichen Dienstes, die die reale physische Potenz der Ausübung des staatlichen Machtmonopols darstellen;⁽⁷²⁾ hierunter sind in erster Linie Bundeswehr, Polizei und Bundesgrenzschutz zu fassen. Wir wollen uns exemplarisch mit der Bundeswehr beschäftigen.

Die zunehmende Technisierung der Streitkräfte führt, wie dies umfangreiche Studien aus den USA belegen, keineswegs zu einer Freisetzung von militärischem Personal, sie schafft vielmehr einen erhöhten Bedarf an hochqualifizierten technischen Kadern; die dadurch veränderte Qualifikationsstruktur innerhalb der Streitkräfte impliziert eher eine Erhöhung der Personalkosten. (73) Diese Tendenz bestimmt grundsätzlich auch die Situation bei der Bundeswehr: die Technisierung und der damit verbundene Bedarf an Spezialisten ließe vom rein militärischen Standpunkt sogar die Umstellung der Bundeswehr auf ein reines Freiwilligenheer als sinnvoll erscheinen, was allerdings an den dadurch enorm steigenden Personalkosten scheitert. (74)

Technische Rationalisierungsreserven gibt es bei den Streitkräften nicht; es ist deshalb zu fragen, ob die von der Bundesregierung seit einiger Zeit in Angriff genommene Reform der Wehrstruktur der Bundeswehr einen der Rationalisierung vergleichbaren Effekt herbeiführen wird, insbesondere die Einsparung von Personalkosten ermöglicht, wie die Bundesregierung dies erwartet. (75)

Die Strukturreform geht davon aus, daß durch die Einführung eines Kadersystems in Verbindung mit einer erweiterten Verfügungsbereitschaft die Zahl der ständig im Dienst befindlichen Soldaten verringert werden kann. (76)

Kadersystem und erweiterte Verfügungsbereitschaft sollen beim Heer eine Veränderung der Struktur der Brigaden in der Weise ermöglichen, daß bei einem Wegfall von etwa 30 000 ständig im Dienst befindlichen Soldaten eine Erhöhung der Zahl der Brigaden von 33 auf 36 und gleichzeitig die Erhöhung der technischen Ausstattung jeder einzelnen Brigade möglich wird: Die Zahl der Kampfpanzer jeder Brigade soll von 2052 auf 2700, die der Schützenpanzer von 1438 auf 1800, die der Panzerhaubitzen von 1438 auf 1800 und die der Panzer-Abwehr-Systeme von 545 auf 2500 erhöht werden. (77)

Auf den ersten Blick könnte diese Strukturreform mit einer im Bereich der industriellen Produktion üblichen Rationalisierungsmaßnahme verglichen werden: die technische Ausstattung steigt bei gleichzeitiger Personalverringering. Eine genauere Betrachtung

tung zeigt jedoch, daß beide Teile der Strukturreform nicht notwendigerweise miteinander verknüpft sind: der "Rationalisierungseffekt" ergibt sich nicht dadurch, daß menschliche Arbeitskraft durch weiterentwickelte Technologie ersetzt wird, sondern durch technologie-unabhängige Veränderungen in der Art des Personaleinsatzes.

Im übrigen ist durchaus von der Möglichkeit auszugehen, daß die neue Wehrstruktur zu einem eher erhöhten Bedarf an Zeit- und Berufssoldaten führt, wodurch die Entlastungen bei der Bezahlung von Wehrpflichtigen durchaus wieder kompensiert würden. (78)

Es läßt sich daher mit den Worten der Personalstrukturkommission des Bundesministers für Verteidigung resümieren: "Streitkräfte sind extrem personalintensiv und werden dies auch trotz weiterer Technisierung für absehbare Zeit bleiben." (79)

1.4.8. Exkurs: Die Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen auf die soziale Lage der Beschäftigten

Die Konsequenzen der Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst für die soziale Lage der Beschäftigten, lassen sich im wesentlichen in zwei Gruppen unterteilen: einerseits werden - dies ist ja auch das vorrangige Ziel des Einsatzes neuer Technologien - Arbeitsplätze überflüssig, d.h. es kommt zu Freisetzungen von Beschäftigten; andererseits verändern sich für die in den der Rationalisierung unterworfenen Bereichen verbleibenden Beschäftigten die Arbeitsbedingungen.

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen kommen fast übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß es infolge von Rationalisierungsmaßnahmen zwar zur Einsparung von Arbeitsplätzen kommt, daß dies aber bisher nur in den wenigsten Fällen zur Entlassung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geführt hat. (80)

Dies liegt nicht nur in dem besonderen, gegenüber den Beschäftigten in der privaten Wirtschaft besseren juristischen Kündigungsschutz begründet, sondern auch in den Möglichkeiten, Entlassungen durch eine Reihe alternativer Maßnahmen zu verhinder-

dern: So trug bisher in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes das Aufgabenwachstum dazu bei, Entlassungen zu verhindern, so daß im Ergebnis von Rationalisierungsmaßnahmen mit dem gleichen Personalbestand eine größere Aufgabenmenge erfüllt werden konnte.⁽⁸¹⁾

Eine zweite Strategie zur Verhinderung von Entlassungen bestand in der Einführung von Einstellungsstopps und/oder einer verzögerten, abschnittweisen Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen, so daß die natürliche Fluktuation bereits die erforderliche Reduzierung des Personalbestandes bewirkte.⁽⁸²⁾

Insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr eröffneten Rationalisierungsmaßnahmen erst die Möglichkeit, den bis dahin bestehenden Mangel an Personal abzubauen;⁽⁸³⁾ ähnlich wirkt die aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen ermöglichte Streichung unbesetzter Planstellen in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes.⁽⁸⁴⁾

Eine weitere Möglichkeit zur Verhinderung von Entlassungen besteht schließlich in der Umsetzung von Personal innerhalb der selben Dienststelle oder aber in der Versetzung zu einer anderen Dienststelle des gleichen Dienstherrn; derartige Um- und Versetzungen sind in der Mehrzahl der untersuchten Fälle nicht nur mit erheblichen Umstellungsschwierigkeiten für die Betroffenen verbunden, sondern bedeuten in der Regel auch den Übergang zu einer weniger qualifizierten Tätigkeit und damit eine Einkommensminderung.⁽⁸⁵⁾ Hinzu kommen häufig Schwierigkeiten infolge der räumlichen Immobilität der betroffenen Beschäftigten.⁽⁸⁶⁾

Wenn auch bisher Entlassungen als Ergebnis von Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst die Ausnahme blieben, so ist längerfristig, insbesondere mit der quantitativen Verbreiterung des Einsatzes von EDV-Anlagen, doch mit solchen Entlassungen in einem stärkeren Umfang zu rechnen.⁽⁸⁷⁾

Die Konsequenzen für die nach der Rationalisierungsmaßnahme verbleibenden Beschäftigten stellen sich hauptsächlich in zwei Ausprägungen dar: für eine Minderheit der Beschäftigten, die den "Sprung in die neue Technologie" schafft, bedeuten derartige Rationalisierungsmaßnahmen eine Verbesserung ihres

sozialen Status und eine Verbesserung der Aufstiegschancen: insbesondere die Einführung der EDV erfordert eine Reihe hochqualifizierter Fachleute zur Planung, Erprobung und Programmierung;⁽⁸⁸⁾ außerdem bildet sich eine Gruppe besonders qualifizierter Sachbearbeiter heraus, denen die Bearbeitung solcher schwieriger Sonderaufgaben übertragen ist, die im schematisierten Computer-Verfahren nicht erledigt werden können.⁽⁸⁹⁾ Diese Verbesserungen gelten - wie bereits angedeutet - nur für eine sehr kleine Zahl von Beschäftigten, in erster Linie für Beamte des gehobenen und des höheren Dienstes.⁽⁹⁰⁾

Für die Mehrheit der Betroffenen bedeutet der Übergang zu neuen Technologien allerdings eine Verschlechterung ihrer sozialen Situation: die für sie sinkende Qualifikation der Tätigkeit schlägt sich in der Verringerung des Einkommens nieder,⁽⁹¹⁾ ihre Tätigkeit wird in der Regel eintöniger,⁽⁹²⁾ im Verhältnis zu den Arbeitskollegen tritt eine stärkere Isolierung ein.⁽⁹³⁾ Die psychische Belastung der Beschäftigten wird durch die neuen Technologien durchweg größer.⁽⁹⁴⁾ Bei bestimmten Rationalisierungsmaßnahmen ist die Einführung neuer technischer Apparaturen untrennbar mit der Steigerung des Leistungsdruckes verbunden: so geht im öffentlichen Personennahverkehr bei der Umstellung des Busbetriebes auf Einmannbetrieb die frühere Schaffnertätigkeit zu etwa je einem Drittel auf den Fahrer, auf die Fahrgäste und auf neue technische Aggregate über.⁽⁹⁵⁾

Zu der durch die neuen Technologien unmittelbar bewirkten Erhöhung der Arbeitsintensität kommt die Möglichkeit einer zusätzlichen, mittelbar durch neue Technologien bewirkten Steigerung der Intensität: die Einbindung des Menschen in das Mensch-Maschine-System ermöglicht eine bessere Kontrolle der individuellen Arbeitsleistung; diese bessere Kontrollmöglichkeit erleichtert die Durchsetzung eines erhöhten Leistungsdruckes gegenüber jedem einzelnen Beschäftigten.⁽⁹⁶⁾

1.4.9. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben diese relativ ausführliche Analyse des Rationalisierungspotentials in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes aus verschiedenen Gründen vorgenommen:

Erstens kann gezeigt werden, daß die stofflich-gegenständliche Spezifik der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen als eine entscheidende Ursache dafür angesehen werden muß, daß die Rationalisierungsmöglichkeiten und damit der Produktivitätsfortschritt im öffentlichen Dienst - gewichtet man die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Teilbereichen zu einem durchschnittlichen Rationalisierungspotential - geringer sind als im Durchschnitt der gesamten Volkswirtschaft. Dies hat notwendigerweise zur Folge, daß -den Output an öffentlichen Dienstleistungen als konstant angenommen - der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen langfristig zunehmen muß, womit auch - eine parallele Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst und in der übrigen Wirtschaft vorausgesetzt - der Anteil der Personalausgaben an der Verwendung des gesamtgesellschaftlichen Wertproduktes in gleichem Maße steigen muß. In der realen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland multiplizieren sich diese immanenten Entwicklungstendenzen mit der Erhöhung des Outputs an öffentlichen Dienstleistungen, so daß das Anwachsen des Personals des öffentlichen Dienstes und der Personalausgaben der öffentlichen Haushalte, wie es aus den Zahlen der Statistik in signifikanter Weise hervorgeht, als Resultat beider Ursachen angesehen werden muß.⁽⁹⁷⁾

Zweitens lassen sich aufgrund der vorliegenden Analyse zumindest teilweise auch die Strukturverschiebungen innerhalb der einzelnen Teile des öffentlichen Dienstes erklären, wie sie in Tabelle 1/2 auf S. 34 dargestellt sind: Die hohen Personalzuwachsraten im gesamten Bildungswesen sind eben nicht nur darauf zurückzuführen, daß der Output an Bildungsleistungen überproportional gewachsen ist, sondern gleichzeitig darauf, daß die Möglichkeiten zur Ersetzung menschlicher Arbeitskraft im Bildungsbereich - gemessen am übrigen öffentlichen Dienst - wiederum unterdurchschnittlich sind; ähnliches gilt für den

Bereich der Verteidigung, wobei sich hier allerdings, wie auch bei den übrigen bewaffneten Formationen, die Veränderungen des erforderlichen Outputs nicht unmittelbar aus den immanenten Veränderungen der kapitalistischen Produktionsweise ableiten lassen, sondern eher aus den vermittelt aus der ökonomischen Basis erklärbaren Veränderungen des Verhältnisses der politischen Kräfte im nationalen wie im internationalen Maßstab. Drittens macht die vorliegende Analyse des Rationalisierungspotentials in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes deutlich, daß gerade in denjenigen Teilen, in denen trotz des Einsatzes neuer technischer Geräte eine Einsparung von Personal in wesentlichem Umfang nicht erreicht werden kann - im Bildungswesen, im Gesundheitswesen und bei den bewaffneten Formationen also -, der Einsatz dieser neuen technischen Geräte eher zu einer Verteuerung der eingesetzten Arbeitskraft führen muß, weil hierzu in zunehmendem Maße hochqualifizierte Spezialisten benötigt werden. Die daraus resultierende langfristige Veränderung der Qualifikationsstruktur stellt eine zusätzliche Ursache des Anstieges der Personalkosten im öffentlichen Dienst dar.

Die vorstehende Analyse macht schließlich deutlich, wo die wesentlichen Möglichkeiten liegen, den gesamtgesellschaftlich konstituierten Rationalisierungsdruck gegenüber dem öffentlichen Dienst zu realisieren: eine relative Verbilligung der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen kann weniger vom Einsatz neuer Technologien und der damit verbundenen Einsparung menschlicher Arbeitskraft erwartet werden, als vielmehr von einem erhöhten Druck auf die Arbeitsleistung der einzelnen Beamten, Angestellten und Arbeiter, von solchen Maßnahmen also, die wir als Formen "unechter" Rationalisierung bezeichnen wollen.

1.5. Formen der "unechten" Rationalisierung im öffentlichen Dienst

Für die Frage der Durchsetzbarkeit von Formen der "unechten" Rationalisierung, d.h. von unmittelbaren Verschlechterungen

der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, sind im wesentlichen zwei Merkmale bestimmend: Einerseits ist davon auszugehen, daß einfach objektivierbare und damit kontrollierbare Elemente der sozialen Lage wie Einkommenshöhe, wöchentliche Arbeitszeit usw. sehr viel schwerer veränderbar sind als schwer objektivierbare und damit schwer kontrollierbare Elemente wie etwa die Intensität der Arbeit; andererseits können wir davon ausgehen, daß Maßnahmen "unechter" Rationalisierung gegenüber den Beamten, Soldaten und Richtern aufgrund des für sie bestehenden einseitigen Regelungsverfahrens qua Gesetz oder Rechtsverordnung eher durchzusetzen sind als gegenüber Arbeitern und Angestellten, bei denen die wesentlichen Determinanten der sozialen Lage tarifvertraglich geregelt sind, d.h. der Zustimmung beider Seiten bedürfen.

Wie vielfältig die im einzelnen gegenüber Beamten usw. infragekommenden Maßnahmen sind, können wir etwa aus den den öffentlichen Dienst betreffenden Bestimmungen des Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 18.12.75 ersehen; in der zunächst von der Bundesregierung beschlossenen Fassung des Gesetzentwurfes sind durch die Änderung dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften Minderausgaben in Milliardenhöhe vorgesehen (Siehe Tabelle 1/5 auf S. 57.)⁽⁹⁸⁾

Vergleichbare Verschlechterungen des sozialen Besitzstandes konnten gegenüber den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes bisher noch nicht durchgesetzt werden; das bedeutet nicht, daß gegenüber diesen Beschäftigtengruppen Formen der "unechten" Rationalisierung überhaupt nicht durchsetzbar wäre, es bedeutet bloß, daß die gleichen Ziele hier eher durch weniger einfach durchschaubare und abwehrbare Maßnahmen wie die Erhöhung des Leistungsdruckes realisiert werden müssen.

Bei dem Versuch, Belege für die Erhöhung der Arbeitsintensität im öffentlichen Dienst zu erbringen, stoßen wir auf erhebliche methodische Schwierigkeiten: aufbereitetes Datenmaterial liegt zu dieser Frage nicht vor; es gibt allerdings eine Reihe von Indizien, die Schlüsse auf die Arbeitsintensität zumindest einzelner Teilbereiche zulassen.

Tabelle 1/5: Voraussichtliche Minderausgaben im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur

Art der Minderausgabe	Jahr			
	1976	1977	1978	1979
	Mill.DM			
Hinausschieben aller besonderen Altersgrenzen um ein Jahr	104	140	123	117
Festschreibung der Ministerialzulage und aller dynamisierten Zulagen	9	9	9	9
Maßnahmen beim Ortszuschlag, insbesondere die Einführung einer Konkurrenzregelung für im öffentl. Dienst beschäftigte Ehegatten	151	324	409	409
Wegfall der Bewährungsbeförderung vom Eingangs- in das erste Beförderungsamt	32	64	111	116
Zahlung von Dienstbezügen an Soldaten auf Zeit erst vom 7. Monat an	79	136	136	136
Kürzungen bei den Verpflichtungsprämien der Soldaten auf Zeit und der Beamten des BGS	151	50	-	-
Sonstige Minderausgaben	162	151	219	240
Summe der Minderausgaben	688	874	1007	1027

Quelle: BT-Drs. 7/4127, S. 35

Ein solches Indiz ist etwa die Ankündigung der Bundesregierung, sie werde - außer bei Post und Bahn - aus Anlaß der Arbeitszeitverkürzung, die zum 1.10.1974 wirksam wurde, in den Haushaltsjahren 1974 und 1975 keine Personalvermehrungen vornehmen: die auf der einen Seite zugestandene Arbeitszeitverkürzung wird auf der anderen Seite notwendigerweise durch die Erhöhung des Leistungsdruckes kompensiert, so daß sich per Saldo für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes keine wirkliche Verbesserung ergibt.⁽⁹⁹⁾

Ein weiteres Indiz ist der Vergleich der Veränderungen des Umfangs der erbrachten Leistungen mit der Veränderung des Personalbestandes in einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes. TOFAUTE hat entsprechende Daten für die Steuerverwaltung der Bundesländer zusammengestellt; demnach ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1/6: Steuerfestsetzungen und Personal der Steuerverwaltungen der Länder 1963 bis 1972

	1963	1972	Zuwachs von 1963 bis 1972
Steuerfestsetzungen	52 Mio.	93 Mio.	79 %
Personal	56 000	66 700	19 %

Quelle: TOFAUTE 1974, S. 120f.

Diese Zahlen sind aber nur bedingt aussagekräftig: einerseits ist die Zahl der Steuerfestsetzungen nicht gleichzusetzen mit der Summe aller Arbeitsfälle in der Finanzverwaltung, andererseits ist aus den unterschiedlichen Zuwachsraten ein Schluß auf die Verstärkung der Arbeitsintensität auch deshalb nicht ohne weiteres möglich, weil im Vergleichszeitraum technologische Veränderungen in nicht unwesentlichem Umfang in die Steuerverwaltung Eingang gefunden haben.⁽¹⁰⁰⁾

Plausibler erscheinen dagegen schon die Schlüsse, die aus der Existenz von relevantem Personalmangel in einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes gezogen werden können, so etwa in der Steuerverwaltung, bei der Polizei, im Schulbereich, in der Justizverwaltung, im öffentlichen Gesundheitswesen und bei der Bundeswehr.⁽¹⁰¹⁾ Die Tatsache, daß in diesen Bereichen weniger Planstellen besetzt sind, als nach Auffassung der zuständigen Parlamente für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlich wären, läßt den Schluß zu, daß dieser Perso-

Personalmangel in einem gewissen Umfang durch eine Mehrbelastung der vorhandenen Beschäftigten aufgefangen wird; der Schluß ist allerdings nicht zwingend: ebenso gut ist denkbar, daß der Personal-mangel - ohne notwendigerweise eine Verschlechterung der Arbeitssituation der einzelnen Beschäftigten bedeuten zu müssen - seinen Niederschlag in einem quantitativ und/oder qualitativ verschlechterten Dienstleistungsangebot findet. In der Praxis werden wir wohl in der Regel eine Kombination beider Varianten feststellen können. Am deutlichsten läßt sich dies im Schulbereich erkennen. Hier führt der Lehrermangel nicht nur zu einem in den einzelnen Schularten und Fächern mehr oder weniger deutlich spürbaren Unterrichtsausfall, er führt gleichzeitig auch zu einer erhöhten Belastung des einzelnen Lehrers, die sich am deutlichsten in den Klassenfrequenzen niederschlägt:

Tabelle 1/7: Anteil der Klassen mit hoher und niedriger Schülerzahl der Grund- und Hauptschulen 1972/73

Bundesland	Prozentualer Anteil der Klassen	
	mit weniger als 26 Kindern	mit mehr als 35 Kindern
Baden-Württemberg	11,7	33,2
Bayern	2,5	56,8
Berlin(West)	7,6	17,0
Bremen	10,7	8,4
Hamburg	7,0	13,5
Hessen	14,4	17,1
Niedersachsen	23,9	10,6
Nordrhein-Westfalen	7,2	39,7
Rheinland-Pfalz	12,5	32,2
Saarland	.	.
Schleswig-Holstein	25,9	11,4

Quelle: DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1975, S. 46

Pädagogisch ist eine Klassenfrequenz von durchschnittlich 25 Schülern begründbar.⁽¹⁰²⁾ Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, liegt tatsächlich die Frequenz der größten Zahl der Klassen an Grund- und Hauptschulen in der Bundesrepublik zum Teil deutlich über dieser Quote.

Gerade am Beispiel der Lehrer läßt sich auch verdeutlichen, welche Maßnahmen der "unechten" Rationalisierung in solchen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes realisiert werden können, in denen die Zahl der Bewerber deutlich höher liegt als die Zahl der freien Stellen, in denen also die Arbeitsmarktlage ein entsprechendes Vorgehen des öffentlichen Dienstherren ermöglicht:

Eine Verschlechterung des sozialen Besitzstandes ergibt sich für solche Berufsanfänger, die mit weniger als der Hälfte des normalen Stundendeputates eingestellt werden: sie haben weder Anspruch auf die Sozialversicherungsanteile des Arbeitgebers, noch erhalten sie bezahlten Urlaub.⁽¹⁰³⁾

Schrittweise Verschlechterungen oder die Vorenthaltung allgemeiner Verbesserungen der sozialen Lage ergeben sich nicht nur für Berufsanfänger, sondern auch für die bereits seit längerem tätigen Lehrer: während für die meisten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes am 1.10.74 die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 42 auf 40 Stunden verkürzt wurde, erhielten die Lehrer keine vergleichbare Arbeitszeitverkürzung; die seit dem 1.2.76 in Niedersachsen gültige Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrer sieht sogar den Wegfall der bis dahin gewährten Altersermäßigung sowie die Reduzierung der Entlastungsstunden für Funktionen in der Schulleitung, der Lehrerausbildung, der Beratung usw. vor; in einzelnen Bundesländern, so in Hamburg und Hessen, ist es sogar zu Rückstufungen von Grundschullehrern um eine Besoldungsstufe gekommen.⁽¹⁰⁴⁾ Die weitestgehenden Möglichkeiten für "unechte" Rationalisierungen ergeben sich nach den bisher vorliegenden Untersuchungen dadurch, daß einzelne Dienstleistungen dem Geltungsbereich der dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes entzogen und denen der privaten Wirtschaft untergeordnet werden, d.h. durch die Privatisierung öffentli-

cher Dienstleistungen; derartige Maßnahmen sind in aller Regel mit einer gravierenden Verschlechterung der sozialen Situation der betroffenen Beschäftigten verbunden; dies gilt sowohl für die Höhe des Einkommens, für die Wochenarbeitszeit, für die Urlaubsdauer, für die Jahressonderzahlungen, für die Sicherung im Krankheitsfalle, für den Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer wie auch für die Intensität der Arbeit.⁽¹⁰⁵⁾ Von Privatisierungsmaßnahmen sind in erster Linie Arbeitsplätze geringerer Qualifikation betroffen, solche Arbeitsplätze also, die aufgrund der Tarifpolitik der Gewerkschaft ÖTV in den letzten Jahren überdurchschnittliche Einkommenssteigerungen erlebten.

1.6. Aspekte des strategischen Verhältnisses zwischen dem Dienstherrn und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Wir wollen im Anschluß an die obigen Ergebnisse nun genauer analysieren, welche Aspekte das strategische Verhältnis zwischen dem Staat als Dienstherrn und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die Möglichkeit bestimmen, Rationalisierungsmaßnahmen, die eine Verschlechterung der sozialen Lage der Beschäftigten beinhalten, durchzusetzen. Dabei soll nicht nur die bereits kurz angesprochene Problematik des Regelungsverhältnisses ausführlicher diskutiert werden, sondern auch auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes gegenüber der privaten Wirtschaft eingegangen werden, die erstens aus dem Fehlen eines die individuelle Leistung des einzelnen Beschäftigten berücksichtigenden Bezahlungssystems resultieren, die sich zweitens aus der besonderen juristischen Arbeitsplatzsicherheit für die meisten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ergeben und die drittens aus der Tatsache erwachsen, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit ihrem Stimmverhalten als Wähler in gewissem Umfang ein Mittel zur Verteidigung ihres sozialen Besitzstandes bzw. zur Verbesserung ihrer sozialen Situation in der Hand haben.

1.6.1. Die strategische Bedeutung des Regelungsverfahrens

Für die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes gelten bezüglich der Regelung ihres Verhältnisses zum öffentlichen Arbeitgeber diejenigen Bestimmungen, die auch in der privaten Wirtschaft bestehen: Das Verhältnis ist arbeits-, d.h. zivilrechtlicher Natur, die Festlegung der wesentlichen gegenseitigen Rechte und Pflichten, damit auch der Höhe des Einkommens und anderer Elemente der sozialen Lage, erfolgt durch einen zweiseitigen Tarifvertrag zwischen öffentlichen Arbeitgebern und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes; das Koalitions-, Verhandlungs- und Streikrecht ist faktisch realisiert, wenn in seiner konkreten Ausgestaltung auch noch in gewissem Umfang umstritten.

Anders stellt sich das Regelungsverhältnis für die Beamten, Richter und Soldaten dar: ihr Verhältnis zum Dienstherrn hat öffentlich-rechtlichen Charakter, wobei der Dienstherr alle die soziale Lage dieses Beschäftigtenkreises betreffenden Fragen - allenfalls nach Anhörung der betroffenen Berufsverbände und Gewerkschaften - letztlich einseitig durch Gesetz oder Rechtsverordnung festlegt; vom Dienstherrn wird die Zulässigkeit des Streiks für Beamten, Richter und Soldaten uneingeschränkt bestritten.

Dies bedeutet, daß dieser, über eine Million Personen umfassende Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei der Vertretung seiner sozialen Interessen eine schlechtere strategische Ausgangsposition hat als die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes und auch der privaten Wirtschaft.

Die Ausgestaltung des Regelungsverhältnisses ist in den letzten Jahren Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen in der Diskussion um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts gewesen: Als Antwort auf die seit Ende der sechziger Jahre immer lauter werdende, von den verschiedensten Seiten geäußerte Kritik am bestehenden Dienstrecht, insbesondere an der Dreiteilung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern setzt die Bundesregierung 1970 eine "Studienkommission für die Re-

form des öffentlichen Dienstrechts" ein; diese Kommission legt am 7.5.1973 ihren Bericht vor, der seitdem im Zentrum der öffentlichen Diskussion und Auseinandersetzung über die Dienstrechtsreform steht.

Bei allen Mitgliedern der Kommission besteht Einigkeit darüber, daß die bisherige Dreiteilung des öffentlichen Dienstes beseitigt werden soll, entscheidende Unterschiede ergeben sich allerdings in der Frage der Konkretisierung eines zu schaffenden neuen einheitlichen Dienstrechts: eine knappe Mehrheit von 10 Kommissionsmitgliedern spricht sich dafür aus, das Recht des öffentlichen Dienstes im Sinne eines "Gesetz-Modells" zu vereinheitlichen: "Das Dienstrecht aller öffentlichen Bediensteten wird durch Gesetz geregelt."^(105a) Dieses Votum läuft also darauf hinaus, das bisher für die Beamten usw. geltende Regelungsverfahren auf alle Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zu übertragen.

Eine Minderheit von 9 Kommissionsmitgliedern votiert dagegen für eine Vereinheitlichung durch ein "Gesetz-Tarif-Modell": "Das Dienstrecht für alle öffentlichen Bediensteten wird je nach Gegenstand teils durch Gesetz, teils durch Tarifvertrag geregelt;" dabei sollen der tarifvertraglichen Regelung die Bezahlung und andere Elemente der Gegenleistung, insbesondere also die Ausgestaltung des Bezahlungssystems, der Systeme der Dienstpostenbewertung, die Höhe der Bezahlung, die Dauer des Urlaubs, die Dauer der durchschnittlichen Arbeitszeit usw. unterliegen und damit - allerdings mit gewissen Einschränkungen - auch Gegenstand eines Arbeitskampfes sein können; alle übrigen Gegenstände sollen gesetzlich geregelt werden.⁽¹⁰⁶⁾ Dieses gesplante Votum der Studienkommission in einem zentralen Punkt ihres Berichtes ruft in der öffentlichen Diskussion eine Polarisierung in einer solchen Schärfe hervor, daß - unter Berücksichtigung der Tatsache, daß beide Regelungs-Alternativen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich machten, d.h. einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages bedürften⁽¹⁰⁷⁾ - heute die Möglichkeit der Veränderung des Status quo in der einen oder anderen Weise als unwahrscheinlich erscheinen muß.

Auf der Seite der Gegner des Mehrheits-Votums der Kommission hat hierbei die Position der Gewerkschaft ÖTV, auf die das Gesetz-Tarif-Modell im wesentlichen zurückgeht, ⁽¹⁰⁸⁾ eine ausschlaggebende Bedeutung; dabei muß gesehen werden, daß in den Augen der Gewerkschaft ÖTV das Gesetz-Tarif-Modell bereits einen Kompromiß gegenüber ursprünglichen weitergehenden Forderungen darstellt: in einem Beschluß des ÖTV-Hauptvorstandes vom 29.1.1971 heißt es nämlich bezüglich eines neuen einheitlichen Dienstrechtes: "Der rechtliche und soziale Status dieses neuen Typs soll besser sein als der derzeitige Status jeder einzelnen Beschäftigtengruppe." ⁽¹⁰⁹⁾ Dies bedeutet in letzter Konsequenz die Forderung, das traditionelle tarifrechtliche Regelungsverfahren auch auf alle bisherigen Beamten, Richter und Soldaten zu übertragen.

Ein Beschluß des 7. ÖTV-Gewerkschaftstages 1972 fordert zwar auch noch "das uneingeschränkte Koalitions-, Verhandlungs- und Streikrecht" für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, bezeichnet diese Forderung allerdings nur noch als langfristiges Ziel und schlägt für eine Übergangszeit eine Regelung ähnlich dem Modell der Kommissionsminderheit vor. ⁽¹¹⁰⁾ Dieser Beschluß, das wird auf dem Gewerkschaftstag immer wieder betont, wird jedoch als Kompromiß angesichts des bestehenden Kräfteverhältnisses aufgefaßt und soll keinen Verzicht auf die Forderung nach einer durchgängig arbeitsrechtlichen Regelung darstellen. ⁽¹¹¹⁾

Daraus erklärt sich auch die Heftigkeit, mit der der ÖTV-Hauptvorstand bereits drei Tage nach der Veröffentlichung des Kommissionsberichtes auf das Mehrheitsvotum reagiert:

"Die Verwirklichung dieses Vorschlages käme einem Rückfall in das 19. Jahrhundert gleich. Millionen Arbeitnehmern würden verfassungsmäßig garantierte Grundrechte genommen. Diese Absichten lehnt die Gewerkschaft ÖTV entschieden ab. Sie wird jeden Versuch, demokratische Grundrechte zu demontieren, mit allen Mitteln bekämpfen." ⁽¹¹²⁾

Diesem Widerstand der Gewerkschaft ÖTV gegen die völlige Eliminierung der Tariffreiheit aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes trägt auch die Bundesregierung Rechnung, wenn sie in ihrem am 19.5.1976 verabschiedeten "Aktionsprogramm zur

Dienstrechtsreform" die Frage des Regelungsverfahrens völlig ausklammert.⁽¹¹³⁾ Es kann daher wohl davon ausgegangen werden, daß auf absehbare Zeit keine grundlegende Veränderung des bestehenden, teils arbeitsrechtlichen, teils öffentlich-rechtlichen Regelungsverfahrens zu erwarten ist.⁽¹¹⁴⁾

1.6.2. Die strategische Bedeutung des Bezahlungssystems

Charakteristisch für das derzeitige Recht des öffentlichen Dienstes ist - stark vereinfacht - einerseits das Laufbahnprinzip (Gruppierung aller Ämter zu Laufbahngruppen; der Zugang zu den Laufbahngruppen ist in der Regel von der Vor- und Ausbildung abhängig; der Übergang zu einer höheren Laufbahngruppe ist nur sehr begrenzt möglich.) sowie andererseits das Prinzip einer von der individuellen Leistung des einzelnen Beschäftigten unabhängigen, im wesentlichen nur vom Dienstposten, dem Dienst- bzw. Lebensalter und dem Familienstand abhängigen Bezahlung.⁽¹¹⁵⁾

Aus dieser Tatsache lassen sich bezüglich der strategischen Möglichkeiten der Durchsetzung von Rationalisierungsmaßnahmen bestimmte Konsequenzen ableiten: der öffentliche Dienstherr hat weder die Möglichkeit, das Verhalten eines Beschäftigten, der sich etwa der Erhöhung des Leistungsdrucks widersetzt, durch eine Verminderung der Bezahlung zu sanktionieren, noch hat er die Möglichkeit, durch besondere Leistungsprämien, durch besondere Aufstiegsmöglichkeiten und ähnliche Maßnahmen einen Anreiz für die "freiwillige" Erhöhung der Arbeitsleistung zu schaffen. Das heißt, daß finanzielle Sanktions- und Anreizmechanismen für die Durchsetzung einer höheren individuellen Leistung im öffentlichen Dienst nicht in der Weise eingesetzt werden können, wie dies in der privaten Wirtschaft der Fall ist.

Auch dieses Problem wird von der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts zum Anlaß für entsprechende Reformvorschläge gemacht: die Vorschläge wollen - unter Berufung auf eine stärkere Durchsetzung des Leistungsprinzips - Laufbahn- und Bezahlungssystem einer radikalen Veränderung

unterwerfen, die nach Einschätzung gewerkschaftlicher Kritiker darauf hinzielt, "das Konkurrenzmodell der Privatwirtschaft schlechthin auf die öffentliche Verwaltung" zu übertragen.⁽¹¹⁶⁾ Die wichtigsten Einzelvorschläge in diesem Zusammenhang sind die folgenden:

"Bediensteten, deren Leistungen zweimal nacheinander mit 'genügt nicht den Anforderungen' bewertet werden und bei denen ausreichende Leistungen auf einem anderen gleichwertigen Dienstposten nicht zu erwarten sind, können Dienstposten übertragen werden, die der nächstniedrigen Bezahlungsgruppe zugeordnet werden!"⁽¹¹⁷⁾

"Für Bedienstete mit aufsteigenden Gehältern sind Leistungszulagen vorzusehen. Sie sollen an etwa 15 vH der Bediensteten und jeweils für die Dauer eines Bewertungszeitraumes gewährt werden."⁽¹¹⁸⁾

Diese Reformvorschläge sind nur realisierbar auf der Grundlage einer umfassenden analytischen Dienstpostenbewertung und einer individuellen Leistungsbewertung, für deren Einführung die Studienkommission konsequenterweise ebenfalls votiert.⁽¹¹⁹⁾

Die vorgeschlagenen Instrumentarien der Dienstpostenbewertung und individuellen Leistungsbewertung haben - im Rahmen der bisherigen rechtlichen Bestimmungen - in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes der Bundesrepublik bereits eine gewisse Verbreitung; am weitesten sind sie vorangeschritten in öffentlichen Betrieben wie etwa der Bundespost.⁽¹²⁰⁾

Die Möglichkeit ihrer umfassenden Anwendung für alle Bereiche des öffentlichen Dienstes ist in der wissenschaftlichen Diskussion jedoch umstritten.⁽¹²¹⁾

Die unabhängig hiervon zu stellende Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit dieser Reformvorschläge stellt sich etwas anders als bei der Frage der Regelungsproblematik: Die Gewerkschaft ÖTV steht der Durchsetzung eines "Leistungsprinzips" bei weitem nicht in der schroffen Form gegenüber, wie dies gegenüber dem Mehrheitsvotum in der Regelungsfrage der Fall ist; im Gegenteil, sie redet einer stärkeren Durchsetzung des Leistungsprinzips ebenfalls das Wort, versteht hierunter allerdings etwas anderes als die Studienkommission.

In einer Erklärung des ÖTV-Hauptvorstandes heißt es dementsprechend: Daß im öffentlichen Dienst eine funktions- und

leistungsgerechte Bezahlung auch für Beamte eingeführt werden solle, sei ein begrüßenswerter Prozeß des Umdenkens. "Dies gilt ungeachtet der Tatsache, daß die (...) angestrebten analytischen Arbeits- und Leistungsbewertungssysteme nach Ansicht des ÖTV'Hauptvorstandes für den öffentlichen Dienst unbrauchbar sind."⁽¹²²⁾

Das Hauptproblem der Auseinandersetzung liegt wohl in der Schwierigkeit, die hinter der konsensfähigen Formel "Leistungsprinzip" verborgenen unterschiedlichen Ziele zu verdeutlichen.⁽¹²³⁾ Dies ist unseres Erachtens bisher nicht gelungen, so daß von gewerkschaftlicher Seite gegen die auf eine Verstärkung der Konkurrenz der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes untereinander gerichteten Reformbestrebungen kein entscheidender Widerstand zu erwarten ist.

In welchem Umfang die vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer Verringerung der Personalkosten im öffentlichen Dienst führen könnten, darüber liegen konkrete Schätzungen allerdings nicht vor.⁽¹²⁴⁾

Relevante Gegenkräfte gegen die vorgesehenen Reformmaßnahmen, und dies muß bei der Einschätzung der Realisierungschancen berücksichtigt werden, sind diesmal in einer ganz anderen Richtung zu suchen: bei konservativen Verfassungsrechtlern bestehen zum Teil ganz erhebliche Bedenken gegen die rechtliche Zulässigkeit einer Praktizierung der vorgesehenen Maßnahmen gegenüber Beamten. Dies ist bereits der Fall bei den im Rahmen der Kommissionsarbeit gutachterlich befragten Wissenschaftlern: MAYER hält die Zurückversetzung eines Beamten in ein niedrigeres Amt bei unzureichenden Leistungen für bedenklich⁽¹²⁵⁾, SCHICK sogar für unzulässig;⁽¹²⁶⁾ MÜNCH und MAYER sehen es zumindest als problematisch an, die Zurückversetzung in ein niedrigeres Amt mit einer Kürzung der Bezüge zu verbinden⁽¹²⁷⁾; ULE formuliert Zweifel gegenüber der Zulässigkeit des Prinzips der individuellen Leistungszulagen⁽¹²⁸⁾, SCHICK und MAYER halten es für unzulässig.⁽¹²⁹⁾

Sollte diese Auffassung die rechtspolitische Diskussion beherrschen können, so kann zumindest für die Beamten, Richter und Soldaten davon ausgegangen werden, daß die dargestellten

Reformvorschläge nicht oder zumindest nicht in dem beabsichtigten Umfang realisiert werden können.

Unabhängig von den politischen und verfassungsrechtlichen Widerständen muß auch noch die zeitliche Dimension für die Einführung und Erprobung der einzuführenden Maßnahmen in Betracht bezogen werden, wenn man die kurz- oder mittelfristige Wirksamkeit dieser Maßnahmen einschätzen will. Die Studienkommission unterscheidet selbst zwischen "jederzeit (grundsätzlich unabhängig vom Gesamtsystem und ohne umfangreiche Vorarbeiten)", "mittelfristig (innerhalb der ersten vier Jahre)" und "langfristig (innerhalb von acht Jahren)" realisierbaren Vorschlägen,⁽¹³⁰⁾ die erst in ihrer Gesamtheit die Wirksamkeit des gesamten Bewertungsinstrumentariums garantieren.⁽¹³¹⁾

Beachtet werden sollte in diesem Zusammenhang auch, daß von der Vorlage des Berichts der Studienkommission (7.5.1973) bis zur ersten Beschlußfassung der Exekutive über konkrete einzelne Reformmaßnahmen (19.5.1976) mehr als drei Jahre vergangen sind.

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, daß das Scheitern einer - wie auch immer gearteten - Vereinheitlichung des Dienstrechts der Aufweichung des Laufbahnprinzips und damit auch der Verstärkung des Konkurrenzdrucks gewisse Grenzen setzt, die die Wirksamkeit der Leistungsbewertungssysteme in gewissem Umfang relativieren.⁽¹³²⁾

Wir können unter Berücksichtigung aller dieser Gesichtspunkte daher davon ausgehen, daß die aus dem Laufbahn- und dem Bezahlungssystem des öffentlichen Dienstes resultierenden strategischen Besonderheiten im Verhältnis zwischen dem Dienstherrn und den Beschäftigten auf absehbare Zeit keine wesentliche Veränderung erfahren werden.

1.6.3. Die strategische Bedeutung der juristischen Arbeitsplatzsicherheit

Was zuletzt für das Bezahlungssystem ausgeführt wurde, gilt in ähnlicher Weise für die strategische Bedeutung der hohen juristischen Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: die Tatsache, daß der überwiegende Teil von ihnen unkündbar ist,⁽¹³³⁾ konstituiert eine starke strategische Position dieser Beschäftigten bei der Abwehr unzumutbarer Rationalisierungsmaßnahmen, wie sie im Bereich der privaten Wirtschaft nicht besteht.

Dieser Sachverhalt kann als relativ konstant angesehen werden, da in den Überlegungen der letzten Jahre zur Reform des öffentlichen Dienstrechts die bestehende Form der juristischen Arbeitsplatzsicherheit von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt worden ist.

1.6.4. Die strategische Bedeutung des Stimmverhaltens der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei politischen Wahlen

Eine weitere Besonderheit des öffentlichen Dienstes ist die Tatsache, daß hier - anders als in der privaten Wirtschaft - Arbeitgeber und durch allgemeine politische Wahlen legitimierte politische Instanzen identisch sind. Diese Tatsache kann zu Konsequenzen für das strategische Verhältnis zwischen öffentlichem Arbeitgeber und den Beschäftigten führen: Wird die Forderung der Beschäftigten nach einer Verbesserung der sozialen Lage von der Legislative oder Exekutive⁽¹³⁴⁾ abgelehnt oder wird durch echte oder "unechte" Formen der Rationalisierung die soziale Situation der Beschäftigten gar verschlechtert, so kann dieses Verhalten des Arbeitgebers von Seiten der Beschäftigten zum Anlaß genommen werden, der für dieses Verhalten verantwortlichen politischen Partei bzw. Parteienkoalition bei der nächsten Wahl die Loyalität zu entziehen, sobald eine andere Partei glaubhaft machen kann, sie hätte sich in einer entsprechenden Situation anders verhalten

bzw. sie werde sich in Zukunft anders verhalten. Die politischen Instanzen sind demnach gezwungen, bei ihrem Arbeitgeber-Verhalten gegenüber den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes deren Wahlverhalten in gewissem Umfang in Rechnung zu stellen. (135)

Inwieweit derartige wahltaktische Rücksichten tatsächlich für das Arbeitgeber-Verhalten der politischen Instanzen von Bedeutung ist, läßt sich mit eindeutiger Sicherheit nicht bestimmen. Die vorliegenden Ergebnisse der Wahlanalyse liefern jedenfalls keine verwertbaren Ergebnisse: dort, wo ein Zusammenhang zwischen der sozialen Lage der Wähler und dem Wahlverhalten untersucht wird, sind die bisher gebräuchlichen analytischen Kategorien nicht zur Überprüfung unserer These geeignet; wird etwa die Kategorie "Beamte und Angestellte" verwendet, so werden damit auch die Angestellten der privaten Wirtschaft erfaßt; selbst die Kategorie "Beamte" ist wenig aussagekräftig, weil mit ihr weniger als die Hälfte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erfaßt werden.

Abgesehen von der geringen Brauchbarkeit der verwendeten analytischen Kategorien fehlt es in den vorliegenden Wahlanalysen aber auch an jeglichem Interpretationsansatz, der von einem Zusammenhang von Arbeitgeber-Verhalten der politischen Instanzen einerseits und dem Wahlverhalten der hiervon betroffenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes andererseits ausgeht. Wählt man einen anderen Zugang zum Problem und betrachtet man solche Maßnahmen der Legislative, die als "Wahlgeschenke" klassifiziert werden können, so ergibt sich nach einer Untersuchung von BANK kein Anzeichen dafür, daß - obwohl eine typische Häufung sozialpolitischer Gesetze gerade in Wahljahren festzustellen ist - einzelne dieser Gesetze in besonderer Weise auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abgestellt sind. (136)

Spekulationen über derartige Zusammenhänge finden sich allerdings gelegentlich in der Presse; so etwa bei den Septemberstreiks 1969 im öffentlichen Dienst, (137) so angesichts besoldungspolitischer Vorstöße der CDU (138) und der F.D.P. (139), die als wahltaktisch motiviert dargestellt werden. Dabei ist

es für unsere Fragestellung zunächst ohne Bedeutung, ob den dargestellten Vorstößen ursprünglich tatsächlich wahltaktische Überlegungen zugrunde lagen: die Thematisierung eines solchen möglichen Zusammenhangs in der Öffentlichkeit verdeutlicht den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in vielen Fällen sicher oft erst, in welcher Weise sie ihr Stimmrecht für die Vertretung ihrer Interessen als Angehöriger des öffentlichen Dienstes nutzen können; sobald dieses Wissen bei den Beschäftigten aber erst einmal aktualisiert ist, ist der öffentliche Arbeitgeber nolens volens zu einer gewissen Rücksichtnahme gezwungen.

Daß die Ausübung des Stimmrechts von Seiten der Organisationen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch bewußt für die Durchsetzung ihrer Interessen genutzt wird, belegt das Verhalten des Vorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes, Krause, der im Januar 1975 in der BILD-Zeitung zur laufenden Tarifauseinandersetzung folgenderweise Stellung nimmt:

"Die Beamten werden aufmerksam beobachten, wie sich die Regierung verhält. Von ihrem Verhalten wird ganz wesentlich das Verhalten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei den künftigen Wahlen abhängen." (140)

Wenn wir dem SPIEGEL Glauben schenken können, ist auch die Ausarbeitung der Sparkonzeption für den öffentlichen Dienst im Sommer 1975, wie sie schließlich im Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 18.12.1975 ihre Realisierung fand, in gewissem Umfang auf die Erhaltung von Wählerstimmen hin konzipiert, diesmal allerdings in umgekehrter Weise:

"Wenn schon in der allgemeinen Finanznot auch am Sozial-Etat gespart werden muß, dann sollen nach dem Willen der Sozialdemokraten zuallererst CDU- und FDP-Sympathisanten zur Ader gelassen werden - vor allem Beamte und Bauern. Die eigene Klientel der Arbeitnehmer will die SPD mit Blick auf die Bundestagswahl schonen!" (141)

Bestimmte Formen der Rücksichtnahme auf die im öffentlichen Dienst verlierbaren Wählerstimmen lassen sich bei der CDU auch noch auf dem Höhepunkt der Privatisierungskampagne im Jahre 1975/76 feststellen: auf dem 23. CDU-Bundesparteitag 1975 hält der Delegierte Pieroeth ein leidenschaftliches

Plädoyer gegen eine schleichende Systemveränderung durch die schrittweise Ausdehnung der Staatstätigkeit, fügt dem allerdings hinzu, nicht die Staatsbediensteten seien daran schuld, daß von 1970 bis 1975 der Anteil der Staatsausgaben am Brutto=sozialprodukt von 37 % auf 45 % gestiegen sei.⁽¹⁴²⁾ Ähnlich formuliert CDU/CSU-Fraktionsvorsitzender Carstens in der Aussprache über die Regierungserklärung vom 17.9.1975:

"Es ist nicht die Schuld der Beamten, daß sich der Verwaltungsapparat ständig weiter aufbläht, sondern es ist die Schuld des Gesetzgebers."⁽¹⁴³⁾

Alle diese - wenn auch unsystematisch erfaßten - Indizien deuten darauf hin, daß sowohl bei den politischen Parteien als auch bei den Beschäftigten selbst der strategische Einsatz der Wählerstimmen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes durchaus einen gewissen Stellenwert hat.

1.6.5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben versucht, die wichtigsten Aspekte des strategischen Verhältnisses zwischen dem Staat als Dienstherrn und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die Möglichkeiten zu bestimmen, Maßnahmen der Rationalisierung öffentlicher Dienstleistungen durchzusetzen, die eine Verschlechterung der sozialen Lage der Beschäftigten beinhalten. Dabei sind wir zu dem Ergebnis gekommen, daß das bestehende Regelungsverhältnis für die Beamten, Richter und Soldaten eine Schlechterstellung dieser Personengruppe gegenüber den Arbeitern und Angestellten sowohl des öffentlichen Dienstes wie auch der privaten Wirtschaft bedeutet, daß andererseits die Besonderheiten des bestehenden Bezahlungs- und Laufbahnsystems, die relativ höhere juristische Sicherheit des Arbeitsplatzes und die Möglichkeit, das eigene Stimmverhalten bei politischen Wahlen für die Durchsetzung der sozialen Interessen zu instrumentalisieren, für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes eine stärkere strategische Stellung gegenüber dem Dienstherrn bedeutet, als dies im Bereich der privaten Wirtschaft der Fall ist.

Aus diesem insgesamt relativ starken strategischen Verhältnis der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes resultiert für den Staat als Arbeitgeber die besondere Notwendigkeit, zusätzliche Mittel zur Brechung des Widerstandes der Beschäftigten gegen die Verschlechterung ihrer sozialen Lage einzusetzen; eines dieser Mittel - und damit kommen wir zurück zum zentralen Gegenstand unserer Untersuchung - ist die persuasive Kommunikation, d.h. die Beeinflussung der öffentlichen Meinung in einer Weise, die geeignet ist, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu demoralisieren.

Diese Funktionsbestimmung persuasiver Kommunikation gilt im Prinzip sowohl für die Durchsetzung solcher Verschlechterungen, die aus Maßnahmen der technologischen Rationalisierung resultieren, wie auch für die Durchsetzung von Maßnahmen der "unechten" Rationalisierung; ihr Stellenwert ist in beiden Fällen jedoch unterschiedlich: während Maßnahmen der technologischen Rationalisierung in der Regel einen einmaligen Vorgang darstellen, dessen Rationalisierungseffekt auf Dauer als gesichert angesehen werden kann, sobald die technologische Neuerung erst einmal durchgesetzt ist, ist für die Maßnahmen der "unechten" Rationalisierung charakteristisch, daß sie nicht durch einen einmaligen Vorgang realisiert werden können, sondern durch einen andauernden Druck auf die soziale Lage der Beschäftigten; diese zeitliche Dimension der Maßnahmen "unechter" Rationalisierung erfordert angesichts des strategischen Verhältnisses zwischen öffentlichem Dienstherrn und den Beschäftigten entsprechend eine kontinuierliche Absicherung durch Maßnahmen der persuasiven Kommunikation. (144)

1.7. Besondere Bedingungen für die Bewußtseinsbildung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Bevor wir uns nun im zweiten Teil unserer Untersuchung den einzelnen im Rahmen dieser Funktionsbestimmung verwendeten Aussagen und Behauptungen zuwenden, wollen wir abschließend noch auf die wesentlichen allgemeinen Bedingungen für die Herausbildung des Bewußtseins der Beschäftigten des öffent-

lichen Dienstes über ihre eigene soziale Lage insoweit eingehen, als sie sich von den Bedingungen für die Beschäftigten der privaten Wirtschaft unterscheiden.

1.7.1. Besonderheiten, die sich aus der Herkunft der staatlichen Personalausgaben ergeben

Gegenüber den Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft bestehen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Reihe gemeinsamer Besonderheiten der Bewußtseinsbildung, die unmittelbar aus ihrer Stellung im gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozeß resultieren. Die wesentlichen Bestimmungen dieser Stellung sollen noch einmal kurz zusammengefaßt werden:

- Die Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind im Rahmen der staatlichen Steuerpolitik das Ergebnis von Abzügen von den verschiedenen originalen Revenuen.
- Die ökonomische Staatstätigkeit ist nicht unmittelbar dem Zwang der profitablen Einzelkapitalverwertung unterworfen, wie dies für die private Wirtschaft charakteristisch ist.
- Die ökonomische Tätigkeit des Staates ist weitgehend einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise unzugänglich, weil ihre Ergebnisse überwiegend nicht Warencharakter annehmen.

Setzen wir eine Situation relativ unentfalteter sozialer Auseinandersetzungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland besteht, ⁽¹⁴⁵⁾ voraus, so kann als grundsätzlich determinierend für die Bewußtseinsentwicklung der Lohnarbeiter in der privaten Wirtschaft die Mystifikation angesehen werden, die sich aus dem freien Aushandeln des Arbeitslohnes zwischen dem Lohnarbeiter und dem Unternehmer ergibt: Der Lohn erscheint als Äquivalent der geleisteten Arbeit. ⁽¹⁴⁶⁾

Im Rahmen eines solchen, auf die Realisierung einer Verteilungsgerechtigkeit gerichteten Erwartungshorizontes der privaten Lohnarbeiter wird das Maß der Veränderung des Profits des Unternehmers zu einem der wichtigsten Maßstäbe für die Konkretisierung aktueller Lohnforderungen. ⁽¹⁴⁷⁾ An der konkreten

Analyse der Septemberstreiks 1969 kann diese These bestätigt werden: Die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Löhne und der der Gewinne im ersten Halbjahr 1969 ist im Bewußtsein der streikenden Arbeiter der privaten Wirtschaft das entscheidende Faktum, das sie zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit - auch ohne oder gegen die Gewerkschaften - motiviert. (148)

Gegenüber einer solchen, auf die Herstellung einer Verteilungsgerechtigkeit gerichteten Betrachtungsweise, die ihren Ursprung unmittelbar in der Mystifikation der Lohnarbeit hat, kann in der sozialen Auseinandersetzung zwischen Lohnarbeit und Kapital eine andersartige Betrachtungsweise an Bedeutung gewinnen, die die volkswirtschaftlichen Implikationen von Lohnforderungen in funktionaler Weise thematisiert: Die Erwartungen der Lohnarbeiter werden dabei mit den Imperativen der Kapitalverwertung konfrontiert, konkreter: die Folgen von Lohnsteigerungen, (unterlassenen) Rationalisierungsmaßnahmen und (unterlassenen) Entlassungen von Arbeitern werden in ihrer Wirkung auf die private Kapitalakkumulation diskutiert. (149)

Die hierbei von Unternehmerverbänden und staatlichen Instanzen in der Regel vorgetragene Behauptung lautet modellhaft: Nur eine zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften garantiere diejenigen Gewinne, die die notwendige Voraussetzung für Investitionen und Rationalisierungen seien; nur durch neue Investitionen und Rationalisierungsmaßnahmen könne die Wirtschaft konkurrenzfähig bleiben und damit die Sicherheit der Arbeitsplätze und zukünftige Lohnsteigerungen garantieren.

Diese Argumentationslinie weist über die Dimension der Verteilungsgerechtigkeit hinaus: sie thematisiert einen funktionalen Zusammenhang, der solange seine relative Richtigkeit behält, solange die Gesetze der kapitalistischen Akkumulation nicht infragegestellt werden, d.h. solange die auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln und dem Zwang der rentablen Verwertung des Einzelkapitals beruhende Wirtschaftsordnung als die einzig mögliche angesehen wird und ihre Grenzen daher als Sachzwang akzeptiert werden.

Daß die Akzeptierung der immanenten Imperative der Kapitalverwertung den Charakter der Auseinandersetzungen zwischen Lohnarbeit und Kapital in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik wesentlich geprägt hat, belegt die von BERGMANN/JACOBI/MÜLLER-JENTSCH vorgelegte Untersuchung der Lohnpolitik der IG Metall: in der Verabschiedung ihres Aktionsprogramms 1955 sehen die Autoren den Beginn, im Beschluß zur Mitarbeit in der Konzentrierten Aktion 1967 den Höhepunkt eines Entwicklungsprozesses dieser größten Einzelgewerkschaft innerhalb des DGB in Richtung auf eine Form der "kooperativen Interessenvertretung"⁽¹⁵⁰⁾, d.h. eine freiwillige - trotz teilweisem Widerstand von einzelnen Mitgliedern und Funktionären - Einbindung der gewerkschaftlichen Aktivitäten in die Akkumulationsbedingungen des Kapitals:

"Die Vermittlung, die kooperative Gewerkschaften zwischen den Mitgliederinteressen und den Funktionsbedingungen des ökonomischen Systems leisten, besteht (...) darin, nur solche Interessen zu vertreten und sich auf solche Modi der Durchsetzung zu beschränken, welche die Funktionsbedingungen des ökonomischen Systems nicht wesentlich stören, sie unter Umständen stabilisieren."⁽¹⁵¹⁾

Die Wirksamkeit einer auf die Prämissen der Kapitalverwertung bezogenen Argumentationsweise zur Abwehr von Lohnforderungen privater Lohnarbeiter resultiert allerdings nicht bloß in der rein gedanklichen Anerkennung dieser Prämissen als Sachzwänge, d.h. nicht nur auf der Ebene des Bewußtseins, sondern sie resultiert auch aus der Tatsache, daß mit dem Anwachsen der Massenarbeitslosigkeit seit 1974 das Problem der Arbeitsplatzsicherheit zunehmend eine praktische, d. h. die Interessen der einzelnen privaten Lohnarbeiter unmittelbar berührende Dimension angenommen hat: die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes aufgrund des Bankrotts des Unternehmens wird in der Regel zu einer Verinnerlichung der Gesetze der Kapitalakkumulation führen.

Die hiermit skizzierten Bedingungen für die Herausbildung des Bewußtseins privater Lohnarbeiter gelten für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aufgrund der eingangs beschriebenen besonderen Stellung dieser Lohnarbeiter im Prozeß der gesamt-

gesellschaftlichen Reproduktion nicht oder in veränderter Form:

Zunächst einmal gilt für die staatlichen Lohnarbeiter wie für die des Kapitals, daß die Mystifikation des Austauschverhältnisses von Lohn und Arbeit in gleicher Weise besteht: der Akt des freien Vertrages zwischen öffentlichem Arbeitgeber und öffentlichen Bediensteten wird in gleicher Weise wie in der privaten Wirtschaft vollzogen, sieht man einmal von den rechtsdogmatischen Besonderheiten des Beamtenrechtes ab.⁽¹⁵²⁾ Unterschiede werden allerdings schon deutlich bei der Ableitung konkreter Lohnforderungen: eine Bezugsgröße wie der Profit des Privatkapitals gibt es im öffentlichen Dienst meist nicht; infolge der Tatsache, daß für die übergroße Mehrzahl der öffentlichen Dienstleistungen eine Vermarktung nicht erfolgt, kann eine quantitativ faßbare Relation zwischen der Arbeitsvergabe der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und den staatlichen Einnahmen nicht angenommen werden: es wäre völlig unangemessen, hilfsweise die öffentlichen Ausgaben als Parameter für die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst heranzuziehen: die Ausgabenentwicklung ist Resultat eine Reihe von Wirkungsfaktoren, die - ebenso wie bei den Einnahmen - von den Ergebnissen der Tätigkeit der öffentlichen Bediensteten relativ unabhängig bleibt.

Das Fehlen einer plausiblen Orientierungsgröße für die Ausprägung eines bestimmten Erwartungshorizontes der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes führt daher - allgemein formuliert - zu einem höheren Maß an Unbestimmtheit und Undeterminiertheit der Herausbildung einer Auffassung von Verteilungsgerechtigkeit aus Gegebenheiten des öffentlichen Dienstes selbst. Die Konsequenz ist, daß sich für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf der Argumentationsebene der Verteilungsgerechtigkeit Lohnforderungen schwerer begründen und einsichtig machen lassen, als dies in der privaten Wirtschaft der Fall ist.⁽¹⁵³⁾

In gewissem Umfang muß diese Feststellung für solche Bereiche des öffentlichen Dienstes modifiziert werden, die eine eigene Gewinn- und Verlustrechnung vornehmen und die ihre Dienste in der Regel vermarkten: hier ist eine Betrachtung der Gewinn=

entwicklung zwar prinzipiell möglich, in den meisten Fällen aber wenig aussagekräftig: dann nämlich, wenn ein solcher öffentlicher Betrieb gar keine kostendeckende oder gewinnorientierte Geschäftsführung anstrebt, sondern - aus welchen politischen Gründen auch immer - gewollte externe Verteilungseffekte die Gewinn- und Verlustrechnung entscheidend beeinflussen. Dies ist um so stärker der Fall, je stärker die Preisgestaltung eines öffentlichen Betriebes Gegenstand politischer Auseinandersetzungen ist (z.B. Nulltarif im öffentlichen Personennahverkehr). Hier bestimmt also auch weniger die Art und Weise der Verausgabung der Arbeit der öffentlichen Bediensteten das Betriebsergebnis, als vielmehr die von verschiedenen Interessen geprägten Zielsetzungen der zuständigen politischen Instanzen, so daß die Gewinnentwicklung ebenfalls kaum als Parameter für die Ableitung von Lohnerhöhungen herangezogen werden kann.

Dieser größeren Undeterminiertheit bei der Herausbildung von Vorstellungen über eine zu realisierende Lohngerechtigkeit steht allerdings ein größerer Spielraum dessen gegenüber, was in den Augen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als grundsätzlich realisierbar angesehen werden muß: die Grenzen, die sich in der privaten Wirtschaft aus den Gesetzen der Kapitalakkumulation ergeben, sind - da der Imperativ der rentablen Verwertung des Einzelkapitals nicht gegeben ist - real nicht vorhanden und können von den Beschäftigten daher auch nicht als Restriktionen für die Realisierbarkeit ihrer Forderungen betrachtet werden. Schließlich fehlt im öffentlichen Dienst ja auch die Drohung mit dem Verlust der Arbeitsplätze, der durch überhöhte Forderungen hervorgerufen werden könnte. Diese Aussagen gelten tendenziell auch - wenn auch in abgeschwächter Form - für die öffentlichen Betriebe mit eigener Gewinn- und Verlustrechnung: der öffentliche Träger garantiert auch bei verlusthafter Betriebsführung durch seine Zuschüsse das Fortbestehen des Betriebes.

Dem Vorteil eines weniger stringent erscheinenden Sachzwangs, eines weiteren Rahmens dessen, was als realisierbar angesehen werden kann, steht jedoch zugleich als Nachteil die Tatsache

gegenüber, daß sich in der Frage der praktischen Realisierung der von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gestellten Forderungen das Problem der Verteilungsgerechtigkeit auf eine neue, spezifische Weise stellt: Aus der Herkunft der öffentlichen Personalausgaben aus den Revenuen aller anderen gesellschaftlichen Gruppen eröffnet sich für den öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit, Lohnforderungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als parasitär zu diskreditieren, indem ihre Realisierung als eine zusätzliche steuerliche Belastung für die gesamte übrige Bevölkerung oder als auf Kosten anderer staatlicher Ausgaben gehend dargestellt wird. Solche Argumentationslinien dürften dann am wirksamsten sein, wenn in der öffentlichen Diskussion die Gemeinwohlfunktion des Staates, insbesondere bezüglich seiner ökonomischen Tätigkeit, kaum infrage gestellt wird und wenn das vorherrschende Gesellschaftsbild harmonistischen Charakter hat. Solche Argumentationslinien verlieren dagegen ihre Stringenz und Wirksamkeit, sobald diese Grundzüge der Staats- und Gesellschaftsinterpretation in der öffentlichen Diskussion einer Auffassung weichen, die die sozialen Gegensätze innerhalb der Gesellschaft und die Parteinahme des Staates angesichts dieser Gegensätze stärker hervorhebt: in diesem Falle werden sich bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie auch bei den privaten Lohnarbeitern eher Forderungen herausbilden, die eine Finanzierung zusätzlicher Ausgaben nicht notwendigerweise als gleichzeitige zusätzliche steuerliche Belastung aller Gruppen der Gesellschaft betrachten, die vielmehr eine einseitig stärkere Belastung einzelner sozialer Gruppen für möglich und wünschenswert halten. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn private und öffentliche Lohnarbeiter gemeinsam die stärkere Besteuerung von Unternehmerngewinnen und/oder die Kürzung der Subventionen für das private Kapital fordern würden, um auf diese Weise die Zahlung höherer Löhne für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu ermöglichen.⁽¹⁵⁴⁾

Festzuhalten bleibt allerdings, daß ein derart bewußt gegen das Kapital bzw. gegen in erster Linie dem Kapital zugute kommende Staatsausgaben geführter Kampf einen relativ entwik=

kelten Bewußtseinsstand der Lohnarbeiter sowohl des öffentlichen Dienstes wie auch der privaten Wirtschaft voraussetzt, eine Bedingung, die heute in der Bundesrepublik als nicht allgemein gegeben angesehen werden muß.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß sich aus der Herkunft der staatlichen Personalausgaben gewisse Besonderheiten der Bedingungen der Bewußtseinsentwicklung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ergeben, die die Wirksamkeit bestimmter Argumentationslinien, wie sie in der privaten Wirtschaft verwandt werden, erheblich modifizieren: Vorstellungen über eine zu verwirklichende Lohngerechtigkeit werden sich bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes weniger ausgeprägt finden; der Rahmen, in dem ihre soziale Lage als grundsätzlich verbesserbar erscheint, wird weiter sein als in der privaten Wirtschaft, gleichzeitig wird aber die Herkunft der staatlichen Personalausgaben aus den Steuern der übrigen Gesellschaftsmitglieder dem öffentlichen Arbeitgeber eine leichtere Möglichkeit bieten, Lohnforderungen für die Arbeiter, Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes als parasitär zu diskreditieren. (155)

Wir werden im zweiten Teil unserer Untersuchung im einzelnen feststellen können, wie diese Besonderheiten der Bedingungen der Bewußtseinsentwicklung in die gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichtete persuasive Kommunikation eingeht.

1.7.2. Zur besonderen Ausprägung des Verhältnisses von Identifikation und Gleichgültigkeit

Eine Besonderheit des öffentlichen Dienstes ist die gegenüber der privaten Wirtschaft stärker ausgeprägte Identifikation seiner Angehörigen mit dem Inhalt ihrer Tätigkeit.

Es ist eine Existenznotwendigkeit des Staates, sich nicht als Vertreter irgendwelcher Individual- oder Partialinteressen, sondern als Vertreter des allgemeinen Interesses zu interpretieren: Die real in einer antagonistischen Gesellschaft existierenden Gegensätze und Widersprüche bedürfen des Staates als

einer scheinbar über der Gesellschaft stehenden Macht, die die Gegensätze dämpfen und damit die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Existenz und das Fortbestehen einer bestimmten Gesellschaftsordnung sichern soll.

Von wesentlicher Bedeutung für unsere Fragestellung ist nun das Maß, in dem sich die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit dieser scheinbar über den gesellschaftlichen Partialinteressen stehenden Funktion des Staates identifizieren. Ist dies in starkem Maße der Fall, so "bildet sich bei dem Staatsdiener das Gefühl heraus, daß er und seinesgleichen die einzigen in der Gesellschaft sind, die mit ihrer Arbeit kein individuelles Interesse verfolgen."⁽¹⁵⁶⁾ Diese Identifikation als überparteilicher Wahrer des Gesamtinteresses projiziert sich zugleich auf die Interpretation der eigenen sozialen Stellung und der eigenen Interessen: "Die Sicherung angemessener Reproduktion wird ihm daher als Nebensache erscheinen, denn wäre sie der Hauptzweck seiner Arbeit, so wäre er gerade nicht mehr der selbstlose Diener am Ganzen der Gesellschaft."⁽¹⁵⁷⁾

Ein derartiges, die eigenen sozialen Interessen in den Hintergrund rückendes Selbstverständnis wird wohl am ehesten bei denjenigen Gruppen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vorzufinden sein, deren Tätigkeit unmittelbar auf die spezifische Form der bestehenden Gesellschaftsordnung bezogen ist, d.h. am ehesten bei denjenigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, deren Tätigkeit in einem hohen Maße die Notwendigkeit der Identifikation mit den Zielen der staatlichen Tätigkeit erfordert, dort also, wo "die Eigenart des Berufes als eines Gesinnungsberufes" am stärksten hervortritt.⁽¹⁵⁸⁾

Da diese Form der Staatstätigkeit in der Frühphase des bürgerlichen Staates die dominierende Tätigkeit war, finden wir in dieser Zeit auch ein weitgehendes Vorherrschen einer entsprechenden Dienstauffassung, wie sie sich insbesondere in den Bestimmungen des Beamtendienstrechtes als einem besonderen Gewaltverhältnis niederschlug und auch heute noch, trotz des tendenziellen Geringerwerdens dieser Ausprägung der Staatstätigkeit, als traditionelle Form des Bewußtseins von Angehörigen des öffentlichen Dienstes einen gewissen Stellenwert hat.

Seitdem im Jahre 1873 erstmals in zusammenhängender Form das Recht der Beamten kodifiziert wurde, hat sich - über den Zusammenbruch des Kaiserreiches, über die Weimarer Republik und über die Zeit der Nazi-Herrschaft hinweg - an den grundlegenden Zügen des Beamtenrechtes als der juristischen Ausprägung dieses spezifischen Verständnisses der Tätigkeit staatlicher Bediensteter nur wenig geändert.⁽¹⁵⁹⁾ In Interpretation des Artikels 33, Absatz 5 des Grundgesetzes, nach dem das Recht des öffentlichen Dienstes "unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" zu regeln ist,⁽¹⁶⁰⁾ präzisiert das Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957 den Status der Beamten in charakteristischer Weise: "Der Beamte steht zu seinem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis."⁽¹⁶¹⁾ In diesem Rahmen hat sich der Beamte "mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen", während der Dienstherr als Gegenleistung "für das Wohl des Beamten und seiner Familie, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses" zu sorgen hat.⁽¹⁶²⁾

Für unsere Fragestellung ist es nun von Bedeutung zu erfahren, in welchem Umfang eine solche Dienstauffassung bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes tatsächlich anzutreffen ist. Repräsentative Untersuchungen über Selbstverständnis und Berufsauffassung der einzelnen Gruppen des öffentlichen Dienstes existieren nur in geringer Zahl.⁽¹⁶³⁾ Die aussagekräftigste Untersuchung ist wohl die von HOPF vorgelegte Befragung von Angestellten und Beamten, die von April bis September 1972 in zwei Bezirksämtern von Berlin(West) durchgeführt wurde; befragt wurde eine Stichprobe von insgesamt 72 Angestellten des mittleren und Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes aus den Tätigkeitsbereichen "Personal und Verwaltung" und "Sozialwesen".⁽¹⁶⁴⁾

Für das Selbstverständnis der befragten Beamten ist bereits das Motiv für die eigene Berufswahl von gewisser Aussagekraft: Die traditionelle Vorstellung des "Dienens" ist dabei im mittleren Dienst überhaupt nicht, im gehobenen Dienst nur in geringem Umfang vorhanden:

Tabelle 1/8: Die Entscheidung für den Beamtenberuf - Motive der Berufswahl der mittleren und gehobenen Beamten

Motive der Berufswahl	Nach Angaben der			
	Beamten des mittleren Dienstes		Beamten des gehobenen Dienstes	
	absolut	in %	absolut	in %
Ethisch-altruistische Motive	-	-	5	(10)
Ökonomische und Sicherheitsmotive	14	(36)	23	(45)
Soziale Einflüsse (von Verwandten etc.)	17	(44)	15	(29)
Andere Motive	8	(21)	8	(16)
Summe	39	(101)	51	(100)

Quelle: HOPF 1974, S.103

Dieser Grundauffassung entspricht auch die bei der überwiegenden Mehrheit der Befragten vorherrschende Beurteilung eines einheitlichen Dienstrechts für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: mehr als zwei Drittel der Befragten jeder einzelnen Ranggruppe sprach sich für eine Vereinheitlichung aus, wobei von den Befürwortern wiederum eine Zweidrittelmehrheit für ein einheitliches Dienstrecht unter Einschluß des Streikrechts votierte. (165)

So deutlich diese Tendenz des Abbaus traditioneller Standesvorstellungen bei den befragten Beamten auch ist, so bedeutet dies doch nicht automatisch, daß entsprechende praktische Handlungskonsequenzen hieraus gezogen werden: der Organisationsgrad der Befragten in der Gewerkschaft ÖTV oder in der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) ist geringer, als sich aufgrund der zuvor dargestellten Befragungsergebnisse vermuten ließe:

Tabelle 1/9: Ranggruppen und Grad der gewerkschaftlichen Organisation

Organisations- zugehörigkeit	Ranggruppen					
	Angestellte des mittl. Dienstes		Beamte des mittl. Dienstes		Beamte des geh. Dienstes	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
ÖTV oder DAG	8	(35)	8	(35)	7	(27)
KOMBA (DBB)	3	(13)	4	(17)	2	(8)
Nicht org.	12	(52)	11	(48)	17	(65)
Summe	23	(100)	23	(100)	26	(100)

Quelle: HOPF 1974, S. 114

Auch die konkrete Streikbereitschaft der befragten Beschäftigten ist geringer, als das dargestellte Selbstverständnis dies vermuten lassen könnte: Nur 74 % der in der Gewerkschaft ÖTV und in der DAG organisierten Bediensteten kann sich prinzipiell die Beteiligung an einem Streik vorstellen.⁽¹⁶⁶⁾

Die Autorin schätzt daher zusammenfassend ein, "daß der Prozeß der Ablösung von traditionell bestimmten Ideologien nicht ohne Widersprüche verläuft."⁽¹⁶⁷⁾

Einen mit dem Ergebnis HOPFs in etwa übereinstimmenden Einblick in die Berufsorientierung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gibt eine breiter angelegte Untersuchung, bei der im Januar/Februar 1971 1925 Angehörige der bremischen allgemeinen Verwaltung, Beamten und Angestellte des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes über die Motive ihrer Berufswahl befragt wurden. Bemerkenswert ist dabei der niedrige Prozentsatz der gesellschaftspolitischen und/oder ideellen Gründe einerseits und die hohen Prozentsätze der Begründung der Berufswahl aufgrund einer wirtschaftlich-sozialen Krisensituation oder aufgrund der erwarteten wirtschaftlichen Vorteile andererseits; charakteristisch ist hierbei wiederum der signifikante Unterschied zwischen den einzelnen Laufbahngruppen:

Tabelle 1/10: Motive der Berufswahl nach Laufbahngruppen (168)

Motive der Berufswahl	Laufbahngruppen			
	Mittl. Dienst	Gehob. Dienst	Höh. Dienst	Gesamt
	in %			
Interesse an den im öffentl. Dienst vorkommenden Tätigkeiten	18	18	33	18
Gesellschaftspolitische und/oder ideelle Gründe	2	9	21	5
Berufswahl reiner Zufall und/oder durch wirtschaftl.-soziale Krisensituation entschieden	36	38	24	36
Wirtschaftliche Vorteile, insbesondere berufliche Sicherheit	19	8	5	15
Nach vorhergegangener Militär-/Polizeidienstzeit in den Verwaltungsdienst übernommen	8	4	1	7
Andere Motive/Weiß nicht/Keine Antwort	17	23	16	19
Summe	100	100	100	100

Quelle: SENATSKANZLEI BREMEN 1972, S. 11

Beschränkte, aber keinesfalls unbrauchbare Schlußfolgerungen für unsere Fragestellung läßt eine von ELLWEIN/ZOLL Ende 1966 in drei großen Bonner Ministerien durchgeführte Untersuchung bei 75 Referenten und Hilfsreferenten, also nur Angehörigen des höheren Dienstes, zu; Statements folgender Art erwiesen sich dabei als charakteristisch für Selbstverständnis und Berufsauffassung dieses Personenkreises:

"Ich habe den Beruf gewählt, um dem Vaterland zu dienen, das ist bestimmend geblieben. Die Bezahlung hat bisher eine untergeordnete Rolle gespielt."

"Jeder junge Jurist muß sich für das Schwert der Obrigkeit oder für Geldverdienen entscheiden. Das liegt an der besonderen Art des Dienst- und Treueverhältnisses. Man muß mit einem bescheidenen Gehalt zufrieden sein."

"Mein Beruf dient der Allgemeinheit, dem allgemeinen Fortschritt."

"Ich möchte keinen anderen Beruf haben, ich betrachte ihn nicht als Job. Als Jobber würde ich mich unterbezahlt fühlen."

"... der Mann geht in die Wirtschaft aus Gründen des Erwerbsstrebens, der Beamte übt den Beruf aus treuhänderschen, mentalitätsstärkeren Gründen aus..."

"Mir macht Freude, daß man nicht für den eigenen Profit arbeitet, sondern für die Allgemeinheit." (168)

ELLWEIN/ZOLL weisen selbst darauf hin, daß diese Ergebnisse weniger wegen der kleinen untersuchten Grundgesamtheit nicht verallgemeinerungsfähig sind, sondern vielmehr deshalb, weil die höheren Ministerialbeamten "als das eigentliche Reservat des Berufsbeamtentums" eine aufgrund ihrer historischen Entwicklung und sozialen Stellung herausgehobene Sondergruppe darstellen, die quantitativ nur einen sehr geringen Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, ja auch nur der Beamten ausmacht. (169)

Wir wollen abschließend ein anderes Phänomen zur Analyse der Selbsteinschätzung der Beamten - für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes ist eine vergleichbare Analyse nicht möglich - heranziehen: ihre Zugehörigkeit zum Deutschen Beamtenbund bzw. zu den Gewerkschaften des DGB. Der Deutsche Beamtenbund wird von ELLWEIN als "Sachwalter des Berufsbeamtentums" (170) charakterisiert; seine Haltung in der Diskussion der siebziger Jahre um die Reform des öffentlichen Dienstrechts bietet für die Richtigkeit dieser Charakterisierung eine Fülle von Belegen. So gehörte der Vorsitzende des DBB, Krause, beispielsweise der Mehrheitsfraktion in der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts an, die sich für die Einführung eines rein gesetzlichen Regelungsverfahrens, d.h. für die Quasi-Verbeamtung aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes einsetzte. (171)

Als Indiz dafür, in welchem Maße das Selbstverständnis der Beamten mit den traditionellen Vorstellungen des Beamtenrechts übereinstimmt, könnte daher - zumal die Auseinandersetzung über diese Problematik in den beiden Organisationen in den letzten Jahren sehr intensiv und heftig geführt worden ist -

der Organisationsgrad von Beamten bei den Gewerkschaften des DGB bzw. beim Deutschen Beamtenbund gewertet werden:

Tabelle 1/11: Beamte in den DGB-Gewerkschaften und im Deutschen Beamtenbund (DBB) 1969 bis 1976

Jahr	Beamte		Verhältnis DBB-Mitglieder zu DGB-Beamte
	in DGB-Gewerkschaften	im Deutschen Beamtenbund	
1969	625 214	718 914	1,15
1970	637 722	720 974	1,13
1971	650 112	706 605	1,09
1972	655 855	713 208	1,09
1973	674 407	718 047	1,06
1974	675 892	720 480	1,07
1975	672 703	726 897	1,08
1976	698 314	803 747	1,15

Quellen: StJb 1972, S. 138; 1973, S. 153; 1977, S. 533

Eine Interpretation dieser Mitgliederzahlen führt zu dem Ergebnis, daß - möglicherweise im Gegensatz zu realen Veränderungen des sozialen Status der Beamten in den letzten Jahrzehnten - ein traditionell geprägtes Selbstverständnis in relevantem Umfang mit einer relativen Konstanz bei den Beamten angenommen werden muß, das die eigene soziale Situation gegenüber Gemeinwohlinteressen tendenziell zurückzustellen bereit ist. Dieses Selbstverständnis ist - soweit wir den übrigen dargestellten Untersuchungsergebnissen entnehmen können - bei den Angestellten des öffentlichen Dienstes allerdings weit weniger stark ausgeprägt; es findet sich am stärksten im höheren Dienst verbreitet, wesentlich schwächer bereits im gehobenen und im mittleren Dienst.

Eine gänzlich andere Form der Ausprägung einer Identifikation mit den Inhalten der beruflichen Tätigkeit findet sich in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes: ein Dienstethos, wie es etwa am ausgeprägtesten im Krankenpflegewesen anzutreffen ist. Auch hier wirken objektive Ursachen und traditionell bedingte Berufsauffassungen in spezifischer Weise zusammen: In der Tradition der Krankenpflege war die Form der Lohnarbeit bis etwa zur Wende des 18. zum 19. Jahrhundert unbekannt: Krankenpflege wurde ausschließlich als christlich motivierte Caritas praktiziert.⁽¹⁷²⁾ Aber auch mit dem Aufkommen der Lohnwärter konnte sich diese Form der Krankenpflege nicht sofort als vorherrschende durchsetzen; bis vor wenigen Jahrzehnten nahmen die Ordens- und Diakonieschwestern immer noch eine quantitativ bedeutende Stellung ein, die erst in den letzten Jahren rapide zurückgeht:

Tabelle 1/12: Anteil der Ordens- und Diakonieschwestern⁽¹⁾ an der Gesamtzahl des Krankenpflegepersonals von 1936 bis 1965

Jahr	Gesamtzahl des Pflegepersonals	Gesamtzahl der Schwestern	Anteil der Schwestern in %
1936	140 461	60 710	43,22
1939	146 452	65 162	44,49
1956	130 669	51 994	32,40
1965	160 468	39 856	24,83
(1) Die Zahlen für 1956 und 1966 umfassen nicht nur die in der Krankenpflege tätigen, sondern die Diakonieschwestern insgesamt.			

Quelle: VOLKHOLZ 1973, S. 80, dort Einzelnachweise

Ökonomisch bedeutet der Einsatz von Ordens- und Diakonieschwestern für die jeweiligen Krankenhäuser eine nicht unwesentliche Kosteneinsparung: nach Angaben des Caritas-Verbandes

zahlten im Jahre 1966 die Krankenhäuser den Mutterhäusern für jede Ordensschwester monatlich durchschnittlich 180 DM, die Schwestern selbst erhielten nur freie Station.⁽¹⁷³⁾

Ist der anteilmäßige Rückgang der Ordens- und Diakonieschwestern bereits als Indiz für den Rückgang einer primär ethisch geprägten Einstellung zur Krankenpflege zu verstehen, so bleibt immer noch zu untersuchen, in welchem Umfang ethische Motive, d.h. ein stärker auf das "Dienen" als auf die Berücksichtigung der eigenen sozialen Interessen gerichtetes Berufsverständnis, bei den im Lohnverhältnis stehenden Schwestern und Pflegern heute noch anzutreffen ist.

Ist sich die Literatur in der globalen Einschätzung über einen Rückgang der religiös-ethischen Motivation bei freien Schwestern einig,⁽¹⁷⁴⁾ so besteht an empirisch abgesicherten Aussagen hierzu jedoch ein erheblicher Mangel. Brauchbare Ergebnisse für unsere Fragestellung liegen allenfalls aufgrund einer Projektarbeit zu "Auswirkungen der Sozialisation auf unterschiedliche Einstellungs- und Verhaltensweisen von Krankenschwestern aus den Unterschichten, im Vergleich zu Schwestern aus den Mittelschichten" vor:⁽¹⁷⁵⁾ Demnach steht bei Schwestern aus den Unterschichten die ökonomische Sicherheit bei der Berufswahl eher im Vordergrund; zugleich bedeutet für diese Schwestern ihr Beruf bereits einen sozialen Aufstieg. Bei Schwestern aus Mittelschichtenfamilien steht die Wahl des Schwesternberufes eher "unter dem Gesichtspunkt eines der Herkunft angemessenen Berufes"; hier hat der Beruf gegenüber dem Motiv der materiellen Absicherung einen größeren inhaltlichen Selbstwert.⁽¹⁷⁶⁾ Idealistische und ethisch-religiöse Motive sind dabei immer noch von Bedeutung, dies jedoch eher bei der Berufswahl, als während der Praktizierung des Berufes selbst; tendenziell verliert der ethisch-religiöse Gesichtspunkt jedoch seine Bedeutung.⁽¹⁷⁷⁾

Die Untersuchung führte zur Herausarbeitung der folgenden Typologie der Berufseinstellungen von Krankenschwestern:

Tabelle 1/13: Typologie der Berufseinstellungen von Krankenschwestern

Vorrangige Einstellungen	Vorrangige Verhaltens- und Begründungsweisen	Ansprechbare Interessen
bewußt konfessionelle Schwestern	Sorge um den Patienten	nicht ausreichende Versorgung der Patienten
berufsidentifizierte Schwestern	Erwerb besonderer Fähigkeiten, Gebietseroberung	Berufsförderung, immanente Kritik des Gesundheitswesens
anti-autoritäre Schwestern	Berufen auf Rechtssituationen, teilweise politische Reaktion	Kritik der Autoritäten, ansatzweise politische Kritik
job-orientierte Schwestern	Sachen "nach Vorschrift" laufen lassen	Sicherung der Privatsphäre, Entlastung von Verantwortung
total-verunsicherte Schwestern	allen alles recht machen wollen	

Quelle: LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 183f. (178)

VOLKHOLZ faßt das Ergebnis der Untersuchung in folgender Weise zusammen:

"Der Beruf der Krankenschwester kann zwar nicht mehr von dem Verständnis der dienenden Schwester her begriffen werden, aber auch noch nicht von einem Berufsverständnis her, das aus der Lohnarbeit resultiert. Es muß also gegenwärtig von einer konkurrierenden Koexistenz verschiedener Berufstile gesprochen werden." (179)

Als Hilfsgröße für eine umfassendere Einschätzung des Selbstverständnisses der Krankenschwestern soll wiederum auf ihr Organisationsverfahren eingegangen werden:

Von 1966 bis 1971 stieg der Organisationsgrad des Krankenpflegepersonals in der Bundesrepublik bei der Gewerkschaft ÖTV von 11,8 % auf 12,9 %; dabei bestanden signifikante Unterschiede zwischen Schwestern und Pflegern: im Jahre 1971 waren 36,1 % des männlichen Pflegepersonals Mitglied der ÖTV, dage-

gen nur 9,4 % des weiblichen Pflegepersonals.⁽¹⁸⁰⁾ In neuester Zeit weist die Mitgliederstatistik der Gewerkschaft ÖTV eine Fortsetzung dieses Trends auf: die Zahl der organisierten Schwestern und Pfleger stieg von 27 869 im Jahre 1971 auf 45 340 im Jahre 1976, d.h. um 62,7 %.⁽¹⁸¹⁾

Wenn wir auch davon ausgehen können, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Gesundheitswesen gerade in den letzten Jahren gestiegen ist, so liegt er immer noch unter den durchschnittlichen Werten des gesamten öffentlichen Dienstes. "Insgesamt kann man sagen, daß das Lohnabhängigenbewußtsein unter den nichtärztlichen medizinischen Berufen nach wie vor sehr gering ist."⁽¹⁸²⁾

Als Konsequenz können wir feststellen, daß im Gesundheitswesen ein spezielles Berufsethos immer noch weit verbreitet ist, das - bei entsprechender Aktivierung - ähnlich wie das besondere Berufsethos der Beamten bei den hier beschäftigten Lohnabhängigen die eigenen sozialen Interessen tendenziell gegenüber der inhaltlichen Identifikation mit der ausgeübten beruflichen Tätigkeit zurücktreten läßt.

Wir wollen gleich im Anschluß an diese Feststellung darstellen, in welchem Umfang bei der gegen den öffentlichen Dienst gerichteten persuasiven Kommunikation tatsächlich der Versuch unternommen wird, das traditionelle Dienstethos zu thematisieren, um damit auf einer eher affektiven als argumentativen Ebene der Auseinandersetzung die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von der Vertretung ihrer sozialen Interessen abzuhalten.

Wir finden derartige Versuche im Untersuchungszeitraum einerseits im Zusammenhang mit wenig aktuellen, grundsätzlicheren Überlegungen zum Charakter des öffentlichen Dienstrechtes, wobei sie häufig in die Begründung des beamtenrechtlichen Streikverbotes einmünden; so erklärt etwa Innenminister Genscher am 11.11.1971 vor dem 8. DGB-Beamtentag:

"Die Gesellschaft verlangt von Beamten eine besondere innere Einstellung zu seiner Tätigkeit, die weit über das hinausgeht, was jeder andere Arbeitgeber von seinen Arbeitnehmern verlangt und verlangen darf."⁽¹⁸³⁾

Andererseits findet sich ein einziges Mal die Thematisierung des besonderen Dienstethos in einer konkreten Konfliktsituation: In der Regierungserklärung vom 17.9.1975, mit der u.a. auch das umfangreiche Sparprogramm für den öffentlichen Dienst der Öffentlichkeit vorgestellt wird, rekuriert Bundeskanzler Schmidt auf die besondere Verantwortung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes - nicht nur der Beamten - in der bestehenden finanzpolitischen Situation:

" Was die Strukturveränderungen im öffentlichen Dienst angeht, (...) ist die Bundesregierung davon ausgegangen, daß man von Beamten, Angestellten und Arbeitern eine besondere Hingabe an das Gesamtwohl erwarten darf und darin im allgemeinen auch nicht enttäuscht wird."(184)

Ansonsten finden wir im Untersuchungszeitraum keine Beispiele für den Versuch, durch die Betonung des "Dienen" gegenüber dem "Verdienen" in die sozialen Auseinandersetzungen im öffentlichen Dienst einzugreifen.

Diese Tatsache muß unseres Erachtens so interpretiert werden, daß der öffentliche Arbeitgeber nicht davon ausgeht, daß eine Thematisierung des besonderen Dienstethos eine wesentliche reale Wirkung haben könnte; er nimmt wohl eher an, daß eine inhaltliche Identifikation oder eine Gleichgültigkeit gegenüber den Inhalten der beruflichen Tätigkeit derart tief im Bewußtsein der Beschäftigten in der einen oder anderen Weise verankert ist, daß eine Thematisierung dieser Problematik durch die Medien der persuasiven Kommunikation kaum dazu geeignet sein dürfte, einen Einstellungswandel hervorzurufen.

2. Darstellung und Diskussion der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen

Wir wollen in diesem Teil unserer Untersuchung zunächst nur diejenigen Aussagen in den untersuchten Medien der persuasiven Kommunikation darstellen, die sich explizit gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes richten. Die Aussagen lassen sich dabei in drei Hauptgruppen zusammenfassen: erstens wird die soziale Lage der öffentlichen Bediensteten so dargestellt, als beinhalte sie eine wesentliche Besserstellung, eine Privilegierung gegenüber der Lage der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft; zweitens werden die negativen makroökonomischen Folgen erhöhter Personalausgaben der öffentlichen Hände thematisiert; drittens werden die Mittel der Durchsetzung der sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einer - hauptsächlich juristischen - Kritik unterworfen. Bei allen Aussagen werden wir überprüfen, inwieweit sie mit den Ergebnissen sozialwissenschaftlicher Forschung übereinstimmen, bzw. von welchen theoretischen und/oder ideologischen Prämissen sie ausgehen.

2.1. Aussagen zur "Privilegierung" der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

2.1.1. Höhe und Entwicklung der Löhne und Gehälter

Insbesondere der SPIEGEL behauptet in einer Reihe von Artikeln der Jahre 1974 und 1975 eine generelle Besserstellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber der privaten Wirtschaft bezüglich der Höhe und der Entwicklung der Bezahlung: "Besoldungsschübe brachten die Staatsdiener an die Spitze der Gehaltsempfänger."⁽¹⁾ Eine solche Besserstellung wird auch durch Vergleiche der folgenden Art suggeriert:

"Während das Durchschnittseinkommen aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik 1973 bei rund 1400 Mark lag, beziehen die Fast-Unkündbaren ohne die jetzt bereits angebotene Erhöhung (und bei 13 Monatsgehältern) durchschnittlich 1940 Mark."⁽²⁾

"1973 standen 18,5 Prozent der deutschen Arbeitnehmer im Staatsdienst (einschließlich Militär), aber sie nahmen 23 Prozent der gesamten Lohn- und Gehaltssumme in Beschlag." (3)

Als Privilegierung des öffentlichen Dienstes muß auch die Dynamik der aufsteigenden Gehälter erscheinen, wenn die BILD-Zeitung dieses System so darstellt, als gäbe es "laufend Alterszuschläge." (4)

Zur Diskussion der Behauptung, in der Höhe der Löhne und Gehälter bestehe eine Privilegierung des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft sollen im folgenden hauptsächlich zwei größere Untersuchungen zu dieser Problematik dargestellt werden.

Im Auftrage des Bundesinnenministers führte die Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft (Treuarbeit) zu Beginn der siebziger Jahre eine Untersuchung zur Frage durch, ob die Bezüge der Beamten im Durchschnitt aller Beamten oder auch nur in einzelnen Laufbahngruppen oder Bereichen einen bezifferbaren Rückstand im Vergleich

- zu den Einkommen allgemein,
 - zu den Einkommen aus unselbständiger Arbeit in entsprechenden Bereichen der Privatwirtschaft,
 - zu den Bezügen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst
- auswiesen; verglichen sollte sowohl die Entwicklung seit 1957, als auch der Stand vom 1.6.1970 werden. (5)

Beim Versuch, einen Entwicklungsvergleich der Beamtenbezüge und der Bruttolöhne und -gehälter der Beschäftigten der privaten Wirtschaft für die Zeit von 1957 bis 1970 auf der Grundlage eines Vergleichs der durchschnittlichen Beamtenbezüge und der Bruttolohn- und Gehaltssumme je beschäftigtem Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft durchzuführen, konzidiert das Gutachten, daß ein derartiger Vergleich keine eindeutigen Schlußfolgerungen zulasse:

"Anteilmäßige und strukturelle Veränderungen im Gefüge der Arbeitnehmerschaft können in ihrer Gesamtwirkung Veränderungen der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten

Arbeitnehmer ausmachen, die nicht auf Veränderungen der individuellen Verdienstverhältnisse der Arbeitnehmer zurückzuführen sind."(6)

Wir wollen uns daher nur näher mit den im Gutachten im Vordergrund stehenden Niveauvergleichen beschäftigen, die es als einziges Verfahren, wenn überhaupt, zulassen, daß - wenn auch nur für einen bestimmten Zeitpunkt - die Bezahlung von Tätigkeiten vergleichbarer Anforderung sinnvollerweise gegenübergestellt werden. (7)

Bei diesen Niveauvergleichen wurden zunächst Tätigkeiten im öffentlichen Dienst analysiert und auf ihre Vergleichbarkeit mit der privaten Wirtschaft hin untersucht; dabei analysierte man in erster Linie Tätigkeiten bei der Bundesbahn und bei der Bundespost, weil hier am ehesten eine Vergleichbarkeit mit den Verhältnissen in der privaten Wirtschaft vermutet werden durfte; als Ergebnis wurden Fragebogen entwickelt, die die Besoldung bzw. Entlohnung - nach Möglichkeit aufgeschlüsselt nach Durchschnitts-, Höchst- und Mindestbezügen - für jeden Tätigkeitsbereich einerseits im öffentlichen Dienst, andererseits in sechs Unternehmen aus den Branchen Chemie, Metallindustrie, Automobilherstellung, Elektrotechnik, Bankgewerbe und Versicherungswirtschaft ermitteln sollten.

Das Ergebnis dieser Fragebogenerhebung wurde in doppelter Weise ausgewertet: einmal wurde ein Vergleich von Bruttogehältern vorgenommen, andererseits ein Vergleich zwischen den Bruttogehältern der Beamten und den um die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und ggf. zu betrieblichen Zusatzversorgungseinrichtungen verminderten Bruttogehältern der Angestellten der privaten Unternehmen.

Das angesichts relativ hochreflektierter Vorgehensweise und ausgefeilter Methodik überraschend aussageschwache Resultat dieses Vergleiches lautet:

"Insgesamt gesehen ergibt der Niveauvergleich, daß die Gehälter der Beamten überwiegend innerhalb der Grenzen liegen, die durch die niedrigste und höchste Bezahlung der Wirtschaft bestimmt wurden."(8)

Ursache für die Dürftigkeit dieses Ergebnisses ist die Tatsache, daß der öffentliche Dienst sich bei der Besoldung seiner Angehörigen in einem ziemlich engen Rahmen bewegt, während in der privaten Wirtschaft der mögliche Entlohnungsspielraum wesentlich weiter gefaßt ist: für die in den Geltungsbereich von Tarifverträgen fallenden Arbeiter und Angestellten gibt es mit diesen Tarifverträgen nur eine untere Grenze der Entlohnung, während eine freiwillig gezahlte höhere Entlohnung theoretisch unbegrenzt ist; bei den außertariflichen Angestellten sind weder nach oben, noch nach unten Grenzen fixiert. So kommt es zu dem Ergebnis, daß bei den meisten analysierten Tätigkeiten in den sechs Bereichen der privaten Wirtschaft sowohl eine niedrigere, als auch eine höhere Bezahlung als bei den vergleichbaren Beamten festzustellen ist.

Das Gutachten macht die grundsätzliche Problematik deutlich, die jeden Vergleich des Entlohnungs- bzw. Besoldungsniveaus zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft notwendigerweise in seiner Aussagekraft relativiert: die Differenzen zwischen der Bezahlung in den einzelnen Branchen der privaten Wirtschaft sind viel gravierender als die Differenz zwischen einem gewichteten arithmetischen Mittel der gesamten privaten Wirtschaft und dem öffentlichen Dienst.

Wir wollen zur Bestätigung und Ergänzung der Ergebnisse des Gutachtens nun ausführlicher auf die Untersuchung von SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE eingehen.⁽⁹⁾ Die Grundthese dieser Untersuchung ist die, daß das Durchschnittseinkommen der Beschäftigten der privaten Wirtschaft sich deshalb nicht sinnvollerweise mit dem des öffentlichen Dienstes vergleichen läßt, weil der öffentliche Dienst sich erstens in der Qualifikationsstruktur seiner Angehörigen, zweitens in der wesentlich geringeren Diskriminierung der beschäftigten Frauen bei der Entlohnung und drittens auch in der Altersstruktur seiner Beschäftigten von den Gegebenheiten in der privaten Wirtschaft unterscheidet, so daß sich aus diesen Unterschieden bereits die Differenz im durchschnittlichen Einkommen erklären läßt, ohne daß eine ungerechtfertigte Privilegierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes angenommen werden müßte.

Die Personalstrukturhebung im öffentlichen Dienst vom 2.10.68 hat relativ zuverlässige Daten über die Struktur der Vor- und Ausbildung der dabei erfaßten Beschäftigtengruppen ergeben:

Tabelle 2/1: Vor- und Ausbildung des vollbeschäftigten Personals
des öffentlichen Dienstes ⁽¹⁾ am 2.10.1968

Vor- und Ausbildung	Anzahl	Anteil in %
Personen insgesamt	3 094 086	100
davon hatten:		
Abschluß einer allgemeinbildenden Schule		
Volksschule	1 956 267	63,2
Sog. mittlere Reife	619 755	20,0
Abitur	518 064	16,7
Abschluß einer berufsbildenden Schule		
Berufsschule	1 353 449	43,7
Berufsfachschule	303 326	9,8
Fachschule	128 444	4,1
Ingenieurschule	115 965	3,7
Pädagogische Ausbildung (1. Lehrerprüfung)	237 142	7,7
Abschluß einer wiss. Hochschule (ohne pädagogische Hochschule) mit		
Staatsprüfung bzw. Diplom- prüfung	217 401	7,0
Kirchlicher Prüfung	2 963	0,1
Magisterprüfung	498	0,0
Promotion	63 391	2,0
Habilitation	8 213	0,3
(1) Unmittelbarer öffentl. Dienst und mittelbarer öffentl. Dienst soweit erfaßt		

Demgegenüber ergibt die im Jahre 1970 durchgeführte Volkszählung eine nicht unwesentlich abweichende Struktur der Qualifikation der gesamten Erwerbsbevölkerung:

Tabelle 2/2: Erwerbspersonen nach Art des höchsten Schulabschlusses

Art des höchsten Schulabschlusses	Anzahl in 1000	Anteil in %
Volks-, Berufsschule	19 426,5	73,0
Mittlere Reife	2 472,8	9,3
Abitur	495,9	1,9
Berufsfach-, Fachschule	2 801,9	10,5
Ingenieurschule	394,4	1,5
Hochschule	1 001,8	3,8
Sonstige ⁽¹⁾	16,9	0,1
Insgesamt	26 610,1	100
(1) Ohne Schulabschluß, da noch in Schulausbildung.		

Quelle: WiSta 1974, S. 178

Beim Vergleich der Angaben ist folgendes zu beachten: Erstens betreffen die Daten der Volkszählung die gesamte Erwerbsbevölkerung der Bundesrepublik; aussagekräftiger wäre ein Vergleich der Qualifikationsstruktur nur der abhängig Beschäftigten, entsprechende Angaben liegen allerdings nicht vor. Zweitens liegen die beiden Untersuchungen etwa 2 Jahre auseinander, was ihre Vergleichbarkeit einschränkt.⁽¹⁰⁾ Drittens sind die Qualifikationsstrukturen unterschiedlich erfaßt: während die Personalstrukturserhebung differenziert Vor- und Ausbildung erfaßt, schlüsselt die Volkszählung nach Art des "höchsten Schulabschlusses" auf, so daß sich die verwendeten Kategorien nicht

ohne weiteres rechnerisch ineinander überführen lassen. Viertens ist hier - wie auch bei einer Reihe der nachfolgenden Statistiken - der Rückkoppelungseffekt zu beachten, der sich dadurch ergibt, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit ihren Qualifikationsmerkmalen ja in den Daten der Erwerbsbevölkerung, wie sie bei der Volkszählung erhoben wurde, enthalten sind; könnte man diesen Rückkoppelungseffekt rechnerisch beseitigen, so ergäben sich noch deutlichere Unterschiede in der Qualifikationsstruktur zwischen den Angehörigen des öffentlichen Dienstes und den Beschäftigten der privaten Wirtschaft.

Die Qualifikationsstruktur im öffentlichen Dienst ist nicht statisch, sondern hat sich seit der Personalstrukturerhebung noch zugunsten der hochqualifizierten Mitarbeiter verschoben; da die Ergebnisse der einzigen seit 1968 durchgeführten Erhebung der Qualifikationsstruktur vom 30.6.1977 noch nicht veröffentlicht sind, müssen wir uns hilfsweise auf die Entwicklung der einzelnen Laufbahngruppen zueinander stützen; dabei können wir -leicht vereinfachend - davon ausgehen, daß Angehörige des höheren Dienstes in der Regel ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Für die Jahre 1969 bis 1974 ergibt sich die folgende charakteristische Verschiebung:

Tabelle 2/3: Vollbeschäftigte Beamte, Richter und Angestellte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach Laufbahngruppen 1969 bis 1974

Jahr	Einf. Dienst	Mittl. Dienst	Gehob. Dienst	Höh. Dienst
	in %			
2.10.1969 ⁽¹⁾	12,6	49,2	26,6	11,5
2.10.1972 ⁽¹⁾	10,7	49,4	26,0	13,9
30.6.1974	9,3	49,6	26,6	14,4
(1) Ohne Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohner und ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen				

Geht man davon aus, daß - in der Regel berechtigterweise - eine höhere Vor- und Ausbildung im Beruf zu einer besseren Bezahlung führt, so stellt die Qualifikationsstruktur des öffentlichen Dienstes, gemessen an der Qualifikationsstruktur der gesamten Erwerbsbevölkerung, bereits einen ganz wesentlichen Erklärungsansatz dafür dar, daß die durchschnittlichen Einkommen im öffentlichen Dienst höher als in der privaten Wirtschaft sind.

Kommen wir nun zum zweiten Erklärungsmoment, der geringeren beruflichen Diskriminierung der Frau im öffentlichen Dienst nämlich; zur Demonstration unserer These wollen wir die Entwicklung der monatlichen Durchschnittseinkommen (in DM) aus Bruttolohn und -gehalt in allen Wirtschaftsbereichen und im öffentlichen Dienst - aufgeschlüsselt nach Geschlechtern - betrachten, wie sie vom DIW ermittelt wurden (Siehe Tabelle 2/4, S. 101.)⁽¹¹⁾

Das Ergebnis ist eindeutig interpretierbar: in jedem Jahr befindet sich - mit minimalen Schwankungen - bei den Männern das Durchschnittseinkommen sehr nahe dem Durchschnittsniveau der gesamten abhängig Beschäftigten; dagegen liegt das durchschnittliche Einkommen der im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen in jedem Jahr deutlich über dem entsprechenden Wert für die abhängig beschäftigten Frauen insgesamt.⁽¹²⁾

Betrachtet man daher allein das Durchschnittseinkommen der Männer, so kann von einer Privilegierung des öffentlichen Dienstes gegenüber der privaten Wirtschaft nicht mehr die Rede sein; erst durch die Einbeziehung der Fraueneinkommen ergibt sich ein signifikanter Unterschied in den Durchschnittseinkommen. Wollte man diese Tatsache als eine ungerechtfertigte Privilegierung der im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen ansehen, so würde man damit dem normativen Inhalt des Begriffes "Privilegierung" wohl kaum gerecht; eher sollte die sich auch in der relativ besseren Bezahlung niederschlagende geringere Diskriminierung der Frauen im öffentlichen Dienst als ein Vorbild für die übrige Wirtschaft angesehen werden.

Tabelle 2/4: Durchschnittliches Monatseinkommen der Arbeitnehmer⁽¹⁾ aus Bruttolohn und -gehalt in allen Wirtschaftsbereichen und im öffentlichen Dienst nach Geschlechtern 1969 - 1976

Jahr	Männer					Frauen				
	Arbeiter		Angestellte und Beamte			Arbeiter		Angestellte und Beamte		
	öffentl. Dienst (1)	alle Wirt= schafts= bereiche (2)	öffentl. Dienst (3)	alle Wirt= schafts= bereiche (4)	100(1) (2)	öffentl. Dienst (5)	alle Wirt= schafts= bereiche (6)	öffentl. Dienst (7)	alle Wirt= schafts= bereiche (8)	100(7) (8)
1969	1127	1042	1482	1499	98,9	731	647	113,0	934	133,5
1970	1236	1206	1602	1642	97,6	801	728	110,0	1016	132,4
1971	1297	1323	1848	1836	100,7	978	819	119,4	1135	133,2
1972	1428	1452	2036	2016	101,0	1095	901	121,5	1268	133,7
1973	1627	1609	2277	2243	101,5	1256	1007	124,7	1415	134,9
1974	1843	1780	2548	2496	102,1	1425	1118	127,5	1578	135,9
1975	1960	1899	2731	2695	101,3	1299	1170	111,0	1711	133,3
1976	2064	2042	2869	2868	100,0	1371	1269	108,0	1830	130,9
(1) Einschließlich Heimarbeiter.										

Quellen: GÖSEKE 1970 - 1977; Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1978, S. 294; eigene Berechnungen

Kommen wir schließlich zum dritten Erklärungsmoment, der unterschiedlichen Altersstruktur in beiden Beschäftigungsbereichen; um diese zu verdeutlichen, wollen wir den Ergebnissen der Personalstrukturhebung für den öffentlichen Dienst von 1968 nicht nur die Ergebnisse der Volkszählung von 1970 - diesmal nur für die abhängig Beschäftigten - gegenüberstellen, sondern gleichzeitig eine Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom April 1968, die den Vorteil hat, zeitlich sehr nahe an der Personalstrukturhebung zu liegen, die aber auch den Nachteil hat, daß das Datenmaterial in einer völlig anderen Weise erhoben wurde:⁽¹³⁾

Tabelle 2/5: Altersstruktur des öffentlichen Dienstes und aller Erwerbstätiger

Altersklasse	Personalstrukturhebung 1968 ⁽¹⁾	Volkszählung 1970 ⁽²⁾	G-Kartei der Arbeitsämter ⁽³⁾
		in %	
bis 20	6,1	11,3	10,7
20 - 30	20,8	25,2	27,2
30 - 40	21,3	24,8	23,2
40 - 50	24,2	19,9	18,6
50 - 60	20,7	13,1	13,2
60 - 65	6,5	4,6	5,5
über 65	0,3	1,2	1,7
Summe	99,9	100,1	100,1
(1) Vollbeschäftigte des öffentl. Dienstes am 2.10.1968			
(2) Abhängig Beschäftigte.			
(3) Abhängig beschäftigte Inländer am 24.4.1968 ohne Beamte, Soldaten und Heimarbeiter.			

Quellen: StBA, FS L, Personalstrukturhebung 1968, S. 9;
 StBA, FS A, Volkszählung 1970, H 17, S. 80f.;
 KLAUDER 1969, S. 633

Demnach ist der öffentliche Dienst gegenüber der Gesamtheit der abhängig Beschäftigten in den Altersklassen bis zu 40 Jahren deutlich schwächer, in den Altersklassen darüber deutlich stärker besetzt (Ausnahme: Altersklasse über 65 Jahre).

Das durchschnittliche Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist aber in zweierlei Weise vom durchschnittlichen Alter dieser Beschäftigtengruppe abhängig: einmal ist durch das Prinzip der aufsteigenden Gehälter, Vergütungen und Löhne die Höhe der Bezahlung vom Dienst- bzw. Lebensalter unmittelbar abhängig, andererseits kann davon ausgegangen werden, daß mit steigendem Alter der Beschäftigten auch die Zahl der Beförderungen wächst, was wiederum Auswirkungen auf die Höhe der Einkommen hat.

Im Prinzip finden wir die gleiche Tendenz in der privaten Wirtschaft vor; die vorliegenden Ergebnisse der amtlichen Statistik lassen einen direkten Vergleich jedoch nicht zu.⁽¹⁴⁾ Eine generelle Privilegierung des öffentlichen Dienstes allein aufgrund des Prinzips der aufsteigenden Gehälter muß deshalb verneint werden; allerdings ist davon auszugehen, daß das Prinzip der aufsteigenden Gehälter die individuelle Leistung des einzelnen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht berücksichtigt. Die "automatisch" aufsteigenden Einkommen bedeuten daher eine relative Bevorzugung von Beschäftigten mit geringer, zugleich aber auch eine Benachteiligung von Beschäftigten mit hoher individueller Leistung, ohne daß jedoch insgesamt eine Privilegierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber denen der privaten Wirtschaft angenommen werden müßte.

Soweit die wichtigsten Einwände gegen einen Vergleich der globalen Einkommensdurchschnitte im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft. Derartige Durchschnittswerte werden noch weniger aussagekräftig, wenn man einerseits die Einkommensunterschiede in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes, andererseits aber auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen der Privatwirtschaft betrachtet. SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE haben für das Jahr 1971/72 eine entsprechend aufgeschlüsselte Berechnung der Brutto-Einkommen in den einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung vorgelegt:

Tabelle 2/6: Differenzierung der durchschnittlichen Bruttoeinkommen der vollbeschäftigten Beamten und Richter, Angestellten und Arbeiter bei den Verwaltungen der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen 1971/72

Aufgabenbereich	Beamte und Richter	Ange=stellte	Arbeiter	insgesamt
	in % vom allgemeinen Durchschnitt			
Polit. Führung und zentr. Verwaltung	105,5	83,3	94,5	94,7
Auswärtige Angelegenheiten	294,5	144,3	97,3	196,1
Verteidigung	102,4	88,6	75,7	94,5
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung	91,7	77,9	82,7	88,8
Rechtsschutz	102,5	79,7	.	.
Schulen einschl. sonst. Bildungsw.	126,8	116,7	.	.
Hochschulen	115,8	78,2	70,8	89,2
Forschung außerhalb der Hochschulen	126,7	93,2	69,2	97,1
Kunst- und Kulturpflege	122,5	109,6	98,2	107,3
Soziale Sicherung	116,1	88,0	85,5	93,7
Gesundheit, Sport und Erholung	141,5	90,8	72,1	87,5
Wohnungswesen und Raumordnung	119,8	97,9	59,5	98,0
Kommunale Gemeinschaftsdienste	153,9	126,2	114,0	117,6
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	144,6	110,2	88,3	119,5
Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	125,4	84,8	.	78,0
Verkehrs- u. Nachrichtenwesen	113,4	82,6	58,2	71,3
Insgesamt	112,1	90,0	85,3	100

Quelle: SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975, S. 84

Diese Tabelle weist Abweichungen des Bruttoeinkommens in einzelnen Beschäftigtenkategorien vom allgemeinen Durchschnitt auf, die weit über denen liegen, die beim Globalvergleich öffentlicher Dienst - private Wirtschaft in Erscheinung treten: Während die Beamten des Auswärtigen Dienstes fast das Dreifache des Durchschnittseinkommens im öffentlichen Dienst insgesamt erreichen, liegen die Arbeiter im öffentlichen Verkehrs- und Nachrichtenwesen um mehr als 40 % unter diesem Durchschnitt. An einer solchen Übersicht wird erst deutlich, daß Globalvergleiche solange nicht aussagekräftig sind, solange nicht gleichwertige Tätigkeiten im einzelnen miteinander verglichen werden. Welche methodischen Schwierigkeiten dabei allerdings auftreten, wurde bereits bei der Darstellung des Gutachtens zur Beamtenbesoldung deutlich gemacht; zur Demonstration sollen an dieser Stelle noch einige Daten nachgetragen werden: verglichen werden sollen - diesmal ohne Berücksichtigung einer möglicherweise oder sogar wahrscheinlich vorhandenen unterschiedlichen Qualifikations- und Altersstruktur - die Durchschnittseinkommen im öffentlichen Dienst mit denen in verschiedenen Einzelbranchen der privaten Wirtschaft. Wir kommen zu diesem Zweck auf die bereits in anderem Zusammenhang vorgestellten Übersichten des DIW zurück und greifen als Beispiel die Daten für das Jahr 1973 heraus. (Siehe Tabelle 2/7, S. 106.)

Es wird deutlich, daß in vielen Fällen die Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen wesentlich gravierender sind, als diejenigen zwischen dem öffentlichen Dienst einerseits und der privaten Wirtschaft andererseits: die Indizes der jeweils höchsten und jeweils niedrigsten Werte für die im einzelnen ausgewiesenen Beschäftigtengruppen liegen zwischen 59,4 % und 137,9 %, wobei der Durchschnittswert jeder Beschäftigtengruppe gleich 100 gesetzt wird.⁽¹⁵⁾ Der öffentliche Dienst nimmt in keiner Beschäftigtengruppe eine Spitzenstellung ein.

Die Spannweite der Einkommen macht deutlich, daß die Problematik der unterschiedlichen Bezahlungsniveaus in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen nicht nur auf den Vergleich zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft insgesamt

Tabelle 2/7: Durchschnittliche Monatseinkommen der Arbeit=
nehmer⁽¹⁾ aus Brüttolohn und -gehalt nach
Wirtschaftsbereichen 1973 (in DM)

Wirtschaftsbereich	Männer		Frauen	
	Arbeiter	Angestell=te und Beamte	Arbeiter	Angestell=te und Beamte
Land- und Forstwirt=schaft	1056	1978	791	1181
Bergbau	1652	2911	1389	1917
Energiewirtschaft	1811	2336	1333	1735
Grundstoff- und Produk=tionsgüterindustrie	1785	2828	1166	1686
Investitionsgüter-Industrie	1711	2598	1135	1643
Verbrauchsgüter-Industrie	1515	2357	987	1501
Nahrungs- und Genuß=mittel-Industrie	1617	2421	942	1550
Handwerk und sonstiges Kleingewerbe	1383	1703	889	986
Baugewerbe	1693	2624	1301	1427
Handel	1303	1912	945	1143
Verkehr ⁽²⁾	1568	1899	1266	1557
Öffentlicher Dienst ⁽³⁾	1627	2277	1256	1909
Geld-, Bank- und Ver=sicherungswesen	1423	1990	1013	1413
Gaststättenwesen	1304	1931	854	1105
Häusliche Dienste	-	1333	757	1058
Dienstleistungshand=werk	1144	1931	824	1189
Sonstige Dienstlei=sungen	1362	1942	912	1133
Insgesamt	1609	2243	1007	1415

(1) Einschließlich Heimarbeiter. (2) Einschließlich Bundesbahn und Bundespost. (3) Einschließlich Soldaten.

reduziert werden darf, daß vielmehr - unabhängig von öffentlichem oder privatem Arbeitgeber - in den einzelnen Wirtschaftsbereichen Bestimmungsgründe ganz anderer Art für die Höhe des Einkommensniveaus von Bedeutung sind.

Wir wollen deshalb noch der Frage nachgehen, die auch in den untersuchten Medien angesprochen wird, ob die Entwicklung der Einkommen im öffentlichen Dienst im Untersuchungszeitraum wesentlich von der Entwicklung der Einkommen in den übrigen Wirtschaftsbereichen abweicht.

Hierzu berechnen wir Indexreihen auf der Grundlage der Daten des DIW: (16)

Tabelle 2/8: Index der durchschnittlichen Monatseinkommen der Arbeitnehmer aus Bruttolohn und -gehalt im öffentlichen Dienst und in allen Wirtschaftsbereichen 1969 bis 1976 (1970 = 100)

Jahr	alle Wirtschaftsbereiche				öffentlicher Dienst			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	Arbeiter	Ang. und Beamte	Arbeiter	Ang. und Beamte	Arbeiter	Ang. und Beamte	Arbeiter	Ang. und Beamte
1969	86,3	91,3	88,8	91,9	91,2	92,5	91,3	92,7
1970	100	100	100	100	100	100	100	100
1971	109,7	111,8	112,4	111,7	105,0	115,4	122,1	112,5
1972	120,4	122,7	123,7	124,8	115,6	127,0	136,7	126,1
1973	133,4	136,6	138,3	139,3	131,7	142,1	156,8	142,0
1974	147,6	152,0	153,5	155,3	149,1	159,0	177,9	159,5
1975	157,4	164,1	160,6	168,4	158,6	170,4	162,2	169,6
1976	169,3	174,7	174,3	180,1	167,0	179,1	171,2	178,1

Quellen: Eigene Berechnungen nach GÖSEKE 1970 - 1977 und nach Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1978, S. 294; Anmerkungen wie dort.

Die Tabelle zeigt, daß die Entwicklung der Realeinkommen im öffentlichen Dienst für alle einzelnen Beschäftigtengruppen im Zeitraum von 1969 bis 1976 nur sehr unerheblich von der Entwicklung in der gesamten Wirtschaft abweicht; eine generell schnellere Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst kann jedenfalls damit nicht behauptet werden. Abgesehen von den bereits erwähnten methodischen Einwänden gegen die Daten des DIW sind die Zahlen der realen Einkommensentwicklung für unsere Fragestellung jedoch auch deshalb nur bedingt aussagekräftig, weil sie einkommensrelevante Faktoren wie etwa die Ableistung von Überstunden, die Verschiebung der Qualifikationsstruktur usw. nicht adäquat berücksichtigen können. Parallel zur Untersuchung der Entwicklung der Realeinkommen vergleichen wir daher zusätzlich die Entwicklung der tariflichen Löhne und Gehälter nach den Angaben der amtlichen Statistik. Die vorliegenden Daten beziehen sich zwar nur auf die Gebietskörperschaften, wir dürfen allerdings annehmen, daß bei der Bundespost und bei der Bundesbahn keine relevanten Abweichungen hierzu auftreten können; die vorliegenden Daten erfassen außerdem nicht die durch Gesetz geregelten Einkommen der Beamten, Richter und Soldaten; für diesen Personenkreis werden wir daher anschließend eine zusätzliche Berechnung vornehmen.

Doch zunächst zur Entwicklung der Tariflöhne der Arbeiter in der gewerblichen Wirtschaft und bei den Gebietskörperschaften (Siehe Tabelle 2/9, S. 109.):

Es wird deutlich, daß bei den Arbeitern des öffentlichen Dienstes die Tariflöhne im Untersuchungszeitraum deutlich schneller gestiegen sind als im Durchschnitt der gesamten Wirtschaft. Dieses Bild wird jedoch schon ganz erheblich modifiziert, wenn man die entsprechende Entwicklung der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten in die Betrachtung mit einbezieht (Siehe Tabelle 2/10, S. 109.): Hier rangieren die Gebietskörperschaften ebenso deutlich hinter der durchschnittlichen Entwicklung der gesamten Wirtschaft.

Ihre Ursache hat diese Entwicklung im wesentlichen sicherlich in den Bestrebungen der Gewerkschaften des öffentlichen Dien=

Tabelle 2/9: Index der tariflichen Wochenlöhne der Arbeiter in der gewerblichen Wirtschaft und bei den Gebietskörperschaften 1969 - 1976 (1970 = 100)

Jahr	Gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften zusammen			Nur Gebietskörperschaften		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
1969	88,9	88,8	89,2	87,3	87,4	87,1
1970	100	100	100	100	100	100
1971	113,2	113,1	113,8	120,4	120,2	121,0
1972	123,6	123,5	124,9	136,3	136,1	137,1
1973	135,7	135,2	139,0	154,2	153,8	155,6
1974	151,4	150,6	156,4	173,1	172,0	176,5
1975	164,6	163,4	171,3	183,2	182,1	186,9
1976	173,6	172,2	181,0	190,7	189,4	195,2

Quellen: StJb 1973, S. 490; 1977, S. 449.

Tabelle 2/10: Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten in der gewerblichen Wirtschaft und bei den Gebietskörperschaften 1969 - 1976 (1970 = 100)

Jahr	Gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften zusammen			Nur Gebietskörperschaften		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
1969	90,7	90,7	90,7	92,6	92,6	92,6
1970	100	100	100	100	100	100
1971	111,3	111,4	111,2	112,3	112,2	112,5
1972	121,0	121,0	120,9	120,1	119,9	120,4
1973	132,9	132,6	133,2	131,5	130,8	132,3
1974	148,1	147,8	148,6	145,8	144,9	146,8
1975	160,4	160,1	160,9	154,1	153,3	155,2
1976	168,9	168,7	169,2	159,6	158,7	160,6

Quellen: StJb 1973, S. 491; 1977, S. 450

stes, bei Tarifverhandlungen durch Sockelbeträge oder Mindestloohnerhöhungen eine überproportionale Einkommensverbesserung gerade der unteren Einkommensgruppen, denen die Arbeiter ja gehören, herbeizuführen, der im Bereich der gewerblichen Wirtschaft keine in ihren strukturellen Auswirkungen vergleichbare Tarifpolitik gegenübersteht. Es wäre deshalb voreilig, von einer "Privilegierung" der Arbeiter des öffentlichen Dienstes zu sprechen, auch wenn gleichzeitig eine "Unterprivilegierung" der Angestellten konzediert würde; die hier zu beantwortenden Fragen einer "gerechten" Einkommensstruktur lassen sich - gerade auch angesichts höherer Inflationsraten im Untersuchungszeitraum - sicherlich nicht durch derartig einfache Schlagworte beantworten.

Die gesamte Problematik wird zusätzlich verdeutlicht, wenn wir nun noch zum Vergleich die Entwicklung der Beamtengehälter heranziehen. Die Berechnung des Indexes der monatlichen Dienstbezüge für 1976 (1970 = 100) ergibt für die einzelnen Besoldungsgruppen der hier allein zur Betrachtung stehenden Besoldungsordnung A ein recht differenziertes Bild (Siehe Tabelle 2/11, S. 111): In dieser Tabelle schlägt sich im Detail nieder, was die Versuche der Tarifparteien des öffentlichen Dienstes, die Spannweite der Einkommen zu verringern, für die in der Regel den tarifvertraglichen Ergebnissen weitestgehend angepaßten Beamtengehälter im einzelnen bedeutet: Die Indexzahlen reichen von 146,0 für ledige Beamte der höchsten Dienstaltersstufe in der Besoldungsgruppe A 16 bis zu 188,1 für ledige Beamte der ersten Dienstaltersstufe in der Besoldungsgruppe A 1; die vergleichbaren Werte der privaten Wirtschaft liegen innerhalb dieser Spannweite. Ist der jüngere Beamte der Besoldungsgruppe A 1 aufgrund dieser Entwicklung nun besonders privilegiert, während sein älterer Kollege der Besoldungsgruppe A 16 "unterprivilegiert" ist?

Um eine weitere Problematisierung der Aussagekraft auch der Index-Reihen zu ermöglichen, soll abschließend - ähnlich wie bei der Diskussion der absoluten Durchschnittswerte - noch aufgezeigt werden, wie unterschiedlich sich im Untersuchungs-

Tabelle 2/11: Index der monatlichen Dienstbezüge der Bundesbeamten ab 1.2.1976 (1.4.1970 = 100)⁽¹⁾

Bes.- Gruppe	Erste Dienstaltersstufe		Höchste Dienstaltersstufe	
	Ledige ⁽²⁾	Verheiratete ⁽³⁾	Ledige ⁽²⁾	Verheiratete ⁽³⁾
A 16	152,0	148,4	146,0	147,3
A 15	152,6	148,6	146,1	147,5
A 14	153,3	148,9	146,1	147,7
A 13	159,9	154,8	150,4	152,0
A 12	162,0	156,9	151,6	153,3
A 11	163,2	157,6	152,2	154,1
A 10	165,5	159,0	153,0	155,1
A 9 ⁽⁴⁾	169,5	161,9	153,9	156,2
A 8	172,3	163,0	152,6	154,9
A 7	174,4	164,5	153,2	155,7
A 6	178,1	166,9	155,0	157,5
A 5 ⁽⁴⁾	181,0	168,8	157,1	159,7
A 4	179,2	167,0	156,2	158,9
A 3	181,1	168,3	157,9	160,6
A 2	184,8	170,6	159,9	162,6
A 1	188,1	172,6	162,1	164,7
(1) Für 1970 wurden die Bezüge der Ortsklasse S zugrundegelegt. (2) 1970: Mit Ortszuschlag für einen Beamten vor Vollendung des 40. Lebensjahres. (3) 1970: Einschl. Kinderzuschlag für ein Kind. 1976: Mit Ortszuschlag für einen Beamten mit einem Kind. (4) 1976: Ohne Spitzenämter.				

Quellen: Eigene Berechnungen nach StJb 1970, S. 459; 1976, S. 487.

zeitraum die einzelnen Branchen der privaten Wirtschaft entwickelt haben; auch hieraus läßt sich die Fragwürdigkeit eines Vergleiches der gesamten privaten Wirtschaft mit dem öffentlichen Dienst begründen:

Tabelle 2/12: Index der Tariflöhne und -gehälter der Arbeiter und Angestellten in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften 1976 (1970 = 100)

Wirtschaftsbereich	Arbeiter			Angestellte		
	insgesamt	Männer	Frauen	insgesamt	Männer	Frauen
Insgesamt	173,6	172,2	181,0	168,9	168,7	169,2
Darunter:						
Energiewirtschaft u. Wasserversorgung	189,9	189,9	-	165,9	165,3	168,4
Bergbau	182,2	182,2	-	200,6	200,7	200,7
Herstellung v.Grundstoffen und Produktionsgütern	170,6	169,8	180,3	168,0	167,8	168,9
Herstellung von Investitionsgütern	172,4	171,0	179,1	168,2	168,3	168,1
Herstellung von Verbrauchsgütern(1)	177,5	173,5	182,9	171,4	171,0	172,2
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	173,7	173,4	175,4	170,6	170,4	170,9
Baugewerbe(2)	164,4	164,4	-	167,8	168,1	166,0
Handel(3)	178,2	177,8	179,1	174,8	174,1	175,6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	178,7	178,3	186,8	166,3	166,8	165,7
Gebietskörperschaften	190,7	189,4	195,2	159,6	158,7	160,6
(1) Ohne Herstellung und Verarbeitung von Glas.						
(2) Ohne Spezialbau, Stukkateurgewerbe, Gipserei- und Verputzerei, Bauhilfsgewerbe.						
(3) Ohne Handelsvermittlung						

Quellen: StJb 1977, S. 449f.

Bei den Arbeitern existiert demnach eine Spannweite von Indexwerten zwischen 190,7 bei den Gebietskörperschaften und 164,4 im Baugewerbe bei einem Durchschnittswert von 173,6, bei den Angestellten eine Spannweite zwischen 200,6 im Bergbau und

165,9 in der Energiewirtschaft und Wasserversorgung bei einem Durchschnitt von 168,9 und einem Wert von 159,6 bei den Gebietskörperschaften.

Diese Spannweiten machen deutlich, daß - wie wir schon bei den Bruttoeinkommen gesehen haben - die Differenzen zwischen den einzelnen Bereichen der privaten Wirtschaft in den meisten Fällen gravierender sind als die Differenzen zwischen der Privatwirtschaft insgesamt und dem öffentlichen Dienst. Es wäre allerdings unsinnig, aufgrund der dargestellten Entwicklung von einer Privilegierung der Angestellten des Bergbaus und von einer Unterprivilegierung der Bauarbeiter zu sprechen.

2.1.2. Weitere geldwerte Leistungen

Neben der Höhe des Einkommens der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst stehen Einzelbestandteile dieses Einkommens und weitere geldwerte Leistungen im Zentrum der Kritik. Die umfangreichsten Auflistungen derartiger "Privilegien" finden sich in der BILD-Zeitung vom 17.8.1974 und im SPIEGEL 51/74.^(16a) Als besondere Vorteile des öffentlichen Dienstes werden im einzelnen hier die folgenden Leistungen aufgezählt:

- Beamte erhalten nach ihrer Pensionierung 75 % des letzten Gehaltes als Ruhebezug; hierfür haben sie während ihrer Berufstätigkeit keine Beiträge bezahlt; die Quote von 75 % ist höher als bei Arbeitern und Angestellten in der privaten Wirtschaft.
- Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes werden vom Arbeitgeber der halbe Beitrag zur Rentenversicherung sowie Lebensversicherungsprämien gezahlt; dadurch erreichen sie ebenfalls eine Rente in Höhe von 75 % ihres letzten Lohnes bzw. Gehaltes.
- Beamte erhalten - ohne Beitragsleistung - eine Kranken-Beihilfe bis zu 80 % der entstehenden Kosten; durch eine zusätzliche Privatkrankenversicherung können sie sich überversichern und so an ihrer Krankheit "verdienen".

- Beamte erhalten schon vom ersten Kind an Kindergeld; bei der Geburt eines Kindes werden Beihilfen gezahlt.
- Für Beamte bestehen Steuervorteile verschiedener Art: so können als Sonderausgaben etwa Bausparleistungen steuerlich abgesetzt werden, da das Versorgungssystem für Beamte zusätzliche Aufwendungen für die Altersversorgung nicht mehr erforderlich macht; bei den Arbeitern und Angestellten der privaten Wirtschaft dagegen werden in der Regel die steuerlich absetzbaren Sonderausgaben schon von den Aufwendungen für die Altersversorgung vereinnahmt. Beamte brauchen die Vorteile aus verbilligten Darlehen des Dienstherren und aus der Zurverfügungstellung billiger Mietwohnungen durch den Dienstherren - anders als die Beschäftigten in der privaten Wirtschaft - nicht zu versteuern.
- Im Rahmen der Wohnungsfürsorge erhalten Beamte verbilligte Baukredite, verbilligte Mietwohnungen und Mietsubventionen.
- Beamte erhalten bei dienstbedingter Versetzung von der Familie Trennungsgeld.
- Einige öffentliche Verkehrs- und Versorgungsbetriebe gewähren ihren Beschäftigten Deputate.⁽¹⁷⁾

Diese Vorteile werden noch einmal ausführlich im Sommer 1975 im Zusammenhang mit den den öffentlichen Dienst betreffenden Abschnitten des damals in Vorbereitung befindlichen Haushaltsstrukturgesetzes dargestellt, wobei die Tatsache, daß Beamte keinen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bezahlen müssen, zur Vervollständigung des Bildes hinzukommt.⁽¹⁸⁾ Als Privilegien des öffentlichen Dienstes gegenüber der privaten Wirtschaft werden in dieser Zeit auch bestimmte Einkommensbestandteile wie die Ortszuschläge und die Ministerialzulage sowie die Zahlungen bei der Pensionierung von Beamten bezeichnet.⁽¹⁹⁾ Neben diesen geldwerten Vorteilen des öffentlichen Dienstes, die dem öffentlichen Arbeitgeber bzw. der Steuergesetzgebung zuzuschreiben sind, werden in der BILD-Zeitung eine Reihe weiterer Vorteile angesprochen, die Beamten von privater Seite gewährt werden:

"Die Auto-Haftpflicht für Beamte kostet zehn Prozent weniger als für normale Sterbliche."⁽²⁰⁾

"10 Brötchen für 29 Pfennig - Nur Beamte können so billig einkaufen." (21)

Die BILD-Zeitung stellt in diesem Zusammenhang zwar korrekt dar, daß dieser Vorteil völlig unabhängig von den dienstrechtlichen Bestimmungen den Angehörigen eines "Beamtenselbsthilfswerks" gewährt wird, wie er in gleicher Weise jeder anderen Einkaufsgenossenschaft zugute kommen kann, fährt dann jedoch fort: "Da muß der Normalverbraucher neidisch werden..." (22)

Ein weiteres Beispiel dieser Art:

"Beamte in Baden-Württemberg kaufen Autos bis zu 12 % billiger als der Normalverbraucher. (...) Sie brauchen beim Kauf eines neuen Autos nur eine Bescheinigung vorzulegen, daß der Wagen auch für Dienstfahrten benutzt wird." (23)

Sind die angesprochenen Vorteile auch nicht oder nur mittelbar auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes zurückzuführen, so suggeriert die Art und Weise der publizistischen Darstellung doch, es handele sich hierbei um besondere Privilegien des öffentlichen Dienstes.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Berichterstattung über besondere Vorteile für höhere Beamte, die sich häufig auch an der Grenze zu strafbaren Handlungen befinden. Einen wesentlichen Stellenwert nehmen hierbei die Bauland-Skandale von Hagen und Gladbeck ein; in Hagen wird dem Oberbürgermeister und höheren Verwaltungsbeamten vorgeworfen, sie hätten sich aufgrund ihrer guten Beziehungen zu Spottpreisen billige Baugrundstücke verschaffen können; (24) in Gladbeck werden ähnliche Vorwürfe, allerdings nur gegen den Oberbürgermeister gerichtet, laut. (25)

Was hier noch wie skandalträchtige Einzelfälle aussieht, erscheint in Berichten des SPIEGEL über ähnlich gelagerte Fälle bereits als die gängige Verwaltungspraxis: Dem Bund und dem Land Bayern wird vorgeworfen, sie hätten an hunderte von höheren Beamten Baugrundstücke unter ihrem Wert verkauft; (26) an das Land Bayern ergeht zudem der Vorwurf, landeseigene Immobilien an hohe Beamte auch zu billig zu verpachten. (27)

Weitere Einzelfälle ungerechtfertigt erscheinender persönlicher Bereicherung, wie sie in der Presse erwähnt werden:

- Ein Stadtdirektor erhält ein billiges Darlehen von der Stadt.
- Hohe Beamte der Bundesbahn lassen Bahnbeschäftigte privat für sich arbeiten und genießen weitere Sonderleistungen.
- Chefärzte erstatten öffentlichen Krankenhäusern keine Unkosten für Sach- und Personalmittel, lassen sich entsprechende Leistungen aber privat vergüten.
- Höhere Beamte der Stadt Offenbach versuchen eine Regelung durchzusetzen, nach der sie in den städtischen Krankenhäusern in der 1. Pflegeklasse behandelt werden, aber nur die 3. Pflegeklasse bezahlen.
- Ein Landrat zahlt zu Unrecht erhaltene Verdienstausschüttungen nicht zurück.
- Ein Staatssekretär erhält aus öffentlichen Kassen zwei Gehälter.
- Ein ehemaliger Bürgermeister erhält ungerechtfertigterweise ein Monatsgehalt in Höhe von 22500 DM.⁽²⁸⁾

Schließlich ist noch eine Reihe von Berichten zu erwähnen, bei denen nicht ganz deutlich wird, ob es sich in den dargestellten Fällen um ungerechtfertigte persönliche Bereicherungen oder um übermäßige Repräsentationskosten der öffentlichen Verwaltung handelt; in der Mehrzahl der angesprochenen Fälle sind aufwendige Reisen - insbesondere im Rahmen von Städtefreundschaften - Gegenstand der Kritik.⁽²⁹⁾

So klar der in allen diesen Fällen kritisierte Tatbestand seinem Wesen nach eigentlich ist - es handelt sich ausschließlich um Privilegien, gelegentlich sogar strafbare Handlungen höherer Beamter -, so unklar ist in einigen Fällen die Darstellung dieser Fälle gerade im SPIEGEL: Kündigt er etwa im Mai 1970 einen Artikel über den Hagener Baulandskandal noch im Inhaltsverzeichnis korrekterweise "Billiger Grund für hohe Beamte"⁽³⁰⁾ an, so ist die Berichterstattung im Winter 1974 schon in typischer Weise weniger korrekt; in den Vorspannen zu den beiden Artikeln über den Verkauf billiger Grundstücke und die verbilligte Verpachtung landeseigener Immobilien

heißt es jetzt nämlich: "Hunderte von Staatsdienern wurden mit Billigst-Grundstücken bedacht,"⁽³¹⁾ und "Im Freistaat Bayern gibt es für Staatsdiener Billig-Immobilien nicht nur zu kaufen, sondern auch zu pachten."⁽³²⁾

Wenn auch aus der jeweils nachfolgenden ausführlichen Berichterstattung eindeutig hervorgeht, daß es sich beim Kreis der Nutznießer derartiger Vergünstigungen ausschließlich um höhere Beamte bis hin zu Ministern und hin zum Ministerpräsidenten selbst handelt, kann bei oberflächlicher Lektüre nur dieser Vorspanne der Eindruck entstehen, die Vergabe billiger Baugrundstücke bzw. die verbilligte Verpachtung an Beamte sei als tägliche Übung charakteristisch für die Privilegien aller Beamten im Lande Bayern. Doch auch in den Fällen, in denen von der Art der Darstellung her unzweideutig klar wird, daß es sich nur um Vorteile für einige höhere Beamte handelt, ist eine derartige Berichterstattung geeignet, die publizistische Kampagne gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes insgesamt zu unterstützen.⁽³³⁾

Wir wollen nun die wesentlichen, gegen alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes oder doch zumindest gegen alle Beamten gerichteten Behauptungen im einzelnen diskutieren.

Ist es als ein Privileg anzusehen, daß die Beamten bis zu 75 % ihres letzten Gehaltes als Ruhegehalt beziehen, ohne hierfür während ihrer Berufstätigkeit Beiträge geleistet zu haben, wie dies etwa bei der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten der Fall ist?

Die Kritik läßt sich in zwei Punkte aufspalten: einmal ist die Höhe des Ruhegehaltes diskussionswürdig, andererseits die Beitragsfreiheit. Zur Höhe des Ruhegehaltes muß zunächst einmal festgestellt werden, daß der Höchstsatz von 75 % erst nach einer ruhegehaltstfähigen Dienstzeit von 35 Jahren und frühestens während des 52. Lebensjahres erreicht werden kann,⁽³⁴⁾ also keinesfalls für alle Beamten des öffentlichen Dienstes gilt. Nehmen wir aber nun einmal den Fall eines Beamten, der diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es zwar richtig, daß der Ruhegehaltssatz von 75 % höher liegt als die Leistungen aus der

gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, dieses Ruhegehalt unterliegt allerdings - anders als die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung - einer Besteuerung; außerdem besteht die Notwendigkeit, durch eine freiwillige Zusatzversicherung diejenigen Auslagen im Krankheitsfall abzusichern, die von den Beihilfen nach wie vor nicht gedeckt werden. Unter Berücksichtigung dieser beiden Faktoren betrugen nach einer Berechnung von HEUBECK die Nettopensionen der Beamten im Ruhestand im Jahre 1969 in der Besoldungsordnung A etwa nur noch 62 % des Aktiveneinkommens;⁽³⁵⁾ auf diese Weise reduziert sich der zunächst ins Auge fallende Vorsprung der Beamtenpensionen vor den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ganz erheblich.

Darüberhinaus ist zu berücksichtigen, daß über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehend von den privaten und auch öffentlichen Arbeitgebern zusätzliche Leistungen für die Alterssicherung aufgebracht werden; bei den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes besteht dabei explizit die Zielsetzung, durch Zusatzversorgungseinrichtungen eine Altersversorgung zu realisieren, die die Höhe der Beamtenversorgung erreicht.⁽³⁶⁾ Das Problem eines quantifizierten Vergleichs zwischen der Netto-Beamtenversorgung und einer um die betriebliche Zusatzversorgung erweiterten Rentenregelung für die Arbeiter und Angestellten läßt sich aufgrund der unzureichenden Angaben der amtlichen Statistik jedoch nicht lösen.

Zur Beitragsfreiheit der Beamten ist zu bemerken: wenn es auch innerhalb der beamtenrechtlichen Dogmatik als unzulässig erscheinen muß, das Ruhegehalt als ein vom Dienstherren eingesparten Gehaltsteil zu interpretieren,⁽³⁷⁾ so muß eine sozialwissenschaftliche Analyse doch zu diesem Konstrukt greifen. In diesem Sinne hat etwa das bereits ausführlich vorgestellte Gutachten der Deutschen Revisions- und Treuhand AG zur Frage der Beamtenbesoldung beim Vergleich der Gehälter der Beamten des öffentlichen Dienstes mit denen der Privatwirtschaft die unterschiedlichen Systeme der Altersversorgung rechnerisch berücksichtigt: ein Vergleich der reinen Bruttogehälter ergibt noch einen wesentlichen Vorsprung der privaten Wirt=

schaft, die Berücksichtigung der unterschiedlichen Altersversorgung ermöglicht erst einen sinnvollen Vergleich, der zu dem Ergebnis kommt, "daß die Gehälter der Beamten überwiegend innerhalb der Grenzen liegen, die durch die niedrigste und höchste Bezahlung der Wirtschaft bestimmt werden."⁽³⁸⁾

Ähnlich berücksichtigt ein von BRINKMANN durchgeführter Vergleich der Einkommen von Akademikern im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft die unterschiedlichen Systeme der Alterssicherung in einer Weise, die das Ruhegehalt als einen vom Dienstherrn einbehaltenen Gehaltsteil versteht.⁽³⁹⁾

Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten kann wohl nicht mehr von einem Privileg der Beamten bezüglich der Höhe und der Beitragsfreiheit ihrer Ruhegehälter gesprochen werden; das Problem eines aussagekräftigen quantitativen Vergleichs bleibt allerdings bestehen.

Die Kritik an den vom öffentlichen Dienstherrn an Beamte gezahlten Beihilfen im Krankheitsfalle in Höhe bis zu 80 % der entstandenen Kosten ohne Beitragszahlung des Beamten übersieht den Charakter dieser Zahlungen: sie sind in ihrer Funktion durchaus vergleichbar mit dem für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes wie auch der privaten Wirtschaft vom Arbeitgeber geleisteten Anteil an den Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung.⁽⁴⁰⁾ Zwar erreicht dieser Arbeitgeberanteil nicht die zwischen 55 % und 80 % liegenden Kostenanteile für die Beamten, dafür werden für die Arbeiter und Angestellten allerdings über die Anteile zur gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehend vom Arbeitgeber freiwillige Beiträge für eine zusätzliche Sicherung im Krankheitsfalle geleistet, wie aus den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes hervorgeht; einen detaillierteren quantitativen Vergleich läßt das vorliegende Material jedoch auch hier nicht zu.

Zutreffend ist an der Kritik am Beihilfesystem, daß es die Möglichkeit offenläßt, daß die Leistungen aus einer privaten Zusatzkrankenversicherung und die Beihilfen des Dienstherrn zusammengenommen die tatsächlichen Aufwendungen für die Behandlung einer Krankheit übersteigen können.⁽⁴¹⁾ Dieser Zustand

mag unbefriedigend sein, er läßt sich jedoch nicht so interpretieren, als könne ein Beamter an seiner Krankheit "verdienen"; denn die im Krankheitsfalle von einer privaten Versicherung gezahlten Leistungen sind ja erst möglich geworden aufgrund freiwilliger zusätzlicher Beitragszahlungen in diese Versicherung, so daß im Durchschnitt zusätzliche Aufwendungen und zusätzliche Leistungen gleichwertig sein werden.

Stellen die Ortszuschläge ungerechtfertigte Erhöhungen der Einkommen der Beamten dar? Ist es ein Privileg, wenn die Beamten bereits für das erste Kind ein erhöhtes Einkommen beziehen? Ausgangspunkt für diese Regelungen ist die Alimentationstheorie, die die Höhe der Besoldung weniger auf die individuelle Leistung des Beamten, als auf die Gewährung eines angemessenen Lebensstandards abstellt; in der Praxis sind beide Prinzipien miteinander vermischt: die Besoldungsgruppen sind nach aufsteigender Schwierigkeit der Arbeitsanforderungen geordnet, zugleich enthält die Besoldung aber auch insoweit eine soziale Komponente, als stärker, als dies in der privaten Wirtschaft der Fall ist, die jeweiligen Bedürfnisse des Beamten und seiner Familie berücksichtigt werden,⁽⁴²⁾ so daß PLEISS die Beamtenbezüge bereits als "Familienlohn" bezeichnet.⁽⁴³⁾

In diesem Sinne ist ein Zuschlag bereits für das erste Kind eines Beamten erklärbar, in diesem Sinne ist auch der Ortszuschlag begründbar: Stellte er zunächst auf die unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten in Stadt und Land ab, so bezieht sich seine Differenzierung seit 1973 nur noch auf den Familienstand des Beamten.⁽⁴⁴⁾

Dargestellt muß in diesem Zusammenhang noch die generelle Neuregelung der Berücksichtigung der Zahl der Kinder seit dem Jahre 1975 werden: seitdem wird an alle abhängig Beschäftigten - in gleicher Weise an Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen und im privaten Bereich - ein staatliches Kindergeld in einheitlicher Höhe gezahlt,⁽⁴⁵⁾ so daß für Beamte die Zahl der Kinder nur noch bei der Höhe des Ortszuschlages berücksichtigt wird.

Verallgemeinert läßt sich das hier angesprochene Problem folgendermaßen formulieren: Soll sich die Höhe des Einkommens

eines Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ausschließlich nach seiner Leistung bzw. nach dem Rang seines Amtes richten, oder soll die - hauptsächlich durch den Familienstand und die Zahl der Kinder bestimmte - Bedürftigkeit stärker berücksichtigt werden? In der privaten Wirtschaft erfolgt eine Differenzierung der Einkommenshöhe nach Bedürftigkeit nicht durch eine Differenzierung des Bruttoeinkommens, sondern allenfalls durch steuerrechtliche Vorschriften und durch sozialpolitische staatliche Transferzahlungen; im öffentlichen Dienst schlägt sich die Bedürftigkeit dagegen unmittelbar auf die Höhe des Bruttolohnes bzw. -gehaltes nieder.

Dieser Sachverhalt darf allerdings nicht automatisch zur Annahme einer Privilegierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes führen. Bei allen vorliegenden Einkommensvergleichen zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst sind die bedürfnis-bedingten Einkommensbestandteile des öffentlichen Dienstes bereits berücksichtigt; trotzdem läßt sich keine generelle Besserbezahlung vergleichbarer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst nachweisen. Hieraus könnte man rein rechnerisch den Schluß ziehen, daß etwa ledige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes schlechter als die Beschäftigten in vergleichbaren Funktionen der Privatwirtschaft bezahlt werden, während verheiratete öffentliche Bedienstete mit mehreren Kindern relativ bessere Einkommen haben, als Vergleichspersonen in der privaten Wirtschaft, so daß im Durchschnitt ein weitestgehender Ausgleich des Einkommensniveaus anzunehmen ist.

Es fehlen genauere Daten, die einen Vergleich in einer derart differenzierten Weise zuließen, zumal auch schon alle Einkommensvergleiche ohne Berücksichtigung dieser Besonderheiten methodisch oft auf sehr schwachen Füßen stehen.

Diese Feststellung schließt nicht aus, die Berechtigung der einzelnen bedürfnis-bezogenen Einkommensbestandteile einer Kritik zu unterziehen. Nach Auffassung der Bundesregierung stellte etwa bis 1975 die Tatsache, daß bei Ehepartnern, die beide im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, der Ortszuschlag für Verheiratete bzw. der kinderbezogene Ortszuschlag jedem Ehegatten in voller Höhe gewährt wurde, eine ungerecht-

fertigte Privilegierung dar: "Der sozialbezogene Charakter dieses Ortszuschlagsbestandteils läßt die Beibehaltung einer solchen Regelung nicht zu."⁽⁴⁶⁾ Deshalb wurde im Haushaltsstrukturgesetz vom 18.12.1975 eine Konkurrenzregelung eingeführt, nach der die beiden im öffentlichen Dienst beschäftigten Ehegatten den Verheiratenzuschlag jeweils zur Hälfte beziehen und den kinderbezogenen Ortszuschlagsbestandteil nur einmal erhalten.⁽⁴⁷⁾

Ob in der kritisierten Ministerialzulage ein ungerechtfertigtes Privileg des öffentlichen Dienstes zu sehen ist, kann von verschiedenen Gesichtspunkten her diskutiert werden. Historisch entstand die Ministerialzulage "als Ausgleich für die verantwortungsvollere und anstrengendere Arbeitstätigkeit" in den Ministerien;⁽⁴⁸⁾ ob derartige Sonderbelastungen im Einzelfall heute immer noch gegeben sind, darf in dieser pauschalen Weise sicherlich bestritten werden. Erwähnt werden muß allerdings auch, daß die Zahlung der Ministerialzulage für die Besoldungsgruppen A 9 und höher sowie für vergleichbare Angestelltengruppen den Bezug von Erschwerniszulagen anderer Art und von Mehrarbeitsentschädigungen ausschließt.⁽⁴⁹⁾ Selbst wenn man zu dem Ergebnis kommt, daß die Ministerialzulage eine nicht begründbare Vergünstigung darstellt, so muß doch betont werden, daß sie nur für den Bereich der obersten Bundes- und Landesbehörden und der obersten Bundesgerichte gewährt wird und daher keinesfalls für den gesamten öffentlichen Dienst ist.

Ihre Beibehaltung erscheint nach einer Einschätzung von KELLER auch heute deshalb immer noch angebracht, "weil angesichts der in der Außenverwaltung ständig verbesserten Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sonst ein ausreichender Anreiz zum Eintritt in die obersten Bundes- und Landesbehörden fehlt."⁽⁵⁰⁾ Angemerkt werden muß noch, daß die seit 1971 dynamisierte Ministerialzulage durch das Haushaltsstrukturgesetz vom 18.12.1975 auf dem Stand vom 1.7.1975 festgeschrieben wurde.⁽⁵¹⁾

Stellt die Zahlung von Trennungsgeldern ein Privileg dar? Wenn ein dienstliches Bedürfnis besteht, können Beamte im Bereich ihres Dienstherren auch gegen ihren eigenen Willen an eine andere Dienststelle versetzt oder abgeordnet werden; in diesem Falle dient das Trennungsgeld zur Abgeltung der durch diese Maßnahme notwendigen Mehraufwendungen.⁽⁵²⁾

Eine Privilegierung gegenüber den Beschäftigten der privaten Wirtschaft stellt eine derartige Leistung deshalb nicht dar, weil eine vergleichbare Situation, eine auch gegen den Willen des Betroffenen angeordnete Versetzung eines Beschäftigten an einen entfernten Arbeitsplatz, im arbeitsrechtlich geregelten privaten Bereich nicht möglich ist.

Vorteile für die Beamten - und nur für sie, nicht aber für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes - stellen ohne Zweifel die angesprochenen steuerlichen Vorteile sowie die Befreiung von der Zahlung eines Beitrages zur Arbeitslosenversicherung dar; in beiden Fällen lassen sich diese Regelungen ursächlich auf das Lebenszeitprinzip des Beamtenrechts zurückführen.

Kommen wir schließlich auf die angesprochenen Maßnahmen der Wohnungsfürsorge, auf die Deputate, die Beihilfen in besonderen Lebenslagen, die Zahlung einmaliger Leistungen bei der Pensionierung usw. zu sprechen; alle diese Maßnahmen sind im Rahmen des Alimentations- bzw. Fürsorgeprinzips begründbar. Vergleichbare Leistungen werden aber auch in der privaten Wirtschaft im Rahmen der betrieblichen Sozialpolitik erbracht, ohne daß aufgrund der vorliegenden Daten der amtlichen Statistik auch hier wiederum ein quantitativer Vergleich möglich wäre. In diesem Zusammenhang in pauschaler Weise von Privilegien des öffentlichen Dienstes zu sprechen, wäre also zumindest sehr voreilig.

Zum Schluß wollen wir etwas ausführlicher auf das bereits mehrfach angesprochene Problem der Unmöglichkeit eines quantitativen Vergleiches von bestimmten Leistungen der Fürsorge im öffentlichen Dienst und entsprechenden Leistungen im Rahmen der betrieblichen Sozialpolitik der privaten Wirtschaft eingehen.

Die vom Statistischen Bundesamt in regelmäßigen Abständen durchgeführten Untersuchungen der Personal- und Personalnebenkosten schließen den Bereich des öffentlichen Dienstes ausdrücklich aus;⁽⁵³⁾ bei der Verabschiedung des Gesetzes über die Lohnstatistik war man davon ausgegangen, entsprechende Untersuchungen für den Bereich des öffentlichen Dienstes sollten im Rahmen der Finanzstatistik im Wege von Personalstrukturerhebungen durchgeführt werden.⁽⁵⁴⁾

Die einzige bisher im öffentlichen Dienst durchgeführte Personalstrukturerhebung vom 2.10.1968 hat jedoch die in diesem Zusammenhang interessierenden Tatbestände nicht erfaßt.⁽⁵⁵⁾ Hilfsweise ist für den öffentlichen Dienst nun nur noch ein Rückgriff auf die allgemeine jährliche Finanzstatistik und ihre Angaben zu den Personalausgaben der öffentlichen Hände möglich; allerdings zeigt sich hier, daß die in dieser Statistik verwendeten Kategorien der Aufgliederung der Personalausgaben ganz andere sind als die, die bei der Erhebung der Personal- und Personalnebenkosten in der privaten Wirtschaft verwendet werden,⁽⁵⁶⁾ so daß Vergleiche nicht einmal bezüglich einzelner Nebenkostenarten möglich sind.

Auf zwei methodische Probleme sei besonders verwiesen: Erstens sind in der Finanzstatistik die Arbeitgeberanteile für die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes in der Kategorie "Dienstbezüge und dgl." ausgewiesen, die ihnen funktionell vergleichbaren Beihilfen für die Beamten jedoch - zusammen mit anderen Leistungen - in der Kategorie "Beihilfen, Unterstützungen und dgl."; hier ist noch nicht einmal die innere Struktur der Personalausgaben des öffentlichen Dienstes selbst erkennbar, um so weniger ist ein Vergleich mit der Privatwirtschaft möglich, zumal hier die Arbeitgeberanteile für die Krankenversicherung auch nur zusammen mit anderen Arbeitgeberanteilen zur sozialen Sicherheit ausgewiesen sind. Zweitens weist die Finanzstatistik die laufend gezahlten Versorgungsbezüge aus, nicht aber - was einen Vergleich mit der privaten Wirtschaft erst ermöglichen würde - die jährlichen fiktiven Rückstellungen für spätere Ruhehaltszahlungen.

Diese methodischen Schwierigkeiten könnten auch dadurch nicht behoben werden, daß man zu einem Vergleich die Festtitel des seit 1970 eingeführten Ausgabengruppierungsplanes der amtlichen Finanzstatistik heranziehen würde.⁽⁵⁷⁾ In diesem Falle würde außerdem nach wie vor ein Nachweis folgender Leistungsarten, die in der Personalnebenkostenstatistik der privaten Wirtschaft erfaßt werden, für den öffentlichen Dienst nicht erbracht werden können:

- Bezahlte Freizeiten
- Bezahlte Fehlzeiten
- Zahlungen aufgrund des Schwerbeschädigtengesetzes
- Zahlungen für die Kosten der Personalvertretung
- Ferienheime
- Bereitstellung von Bereitschaftsräumen und Kantinen
- Ausbildung, Fortbildung, Weiterbildung
- Kulturelle und sportliche Förderung⁽⁵⁸⁾

Unabhängig von diesen Schwierigkeiten angesichts des vorliegenden statistischen Materials stellt sich aber wiederum die Frage, welches Ergebnis aus besseren statistischen Daten möglicherweise abgeleitet werden könnte. Die bereits vorliegenden Ergebnisse für den Bereich der privaten Wirtschaft zeigen bezüglich der Höhe der Personalnebenkosten eine sehr breite Spannweite, dies sowohl von einer Branche zur anderen, als auch bei der Unterscheidung nach Betriebsgrößen.⁽⁵⁹⁾ Es ist durchaus denkbar, daß die in einer fiktiv vorliegenden exakter aufgeschlüsselten Statistik ausgewiesenen Daten über die Personalnebenkosten im öffentlichen Dienst sich irgendwo zwischen den höchsten und den niedrigsten Werten der einzelnen Branchen der privaten Wirtschaft bewegen. Welche Aussagekraft hätte ein solches Ergebnis?

2.1.3. Intensität der Arbeit

Einer der typischsten Vorwürfe gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist der Vorwurf einer vergleichsweise geringen Intensität ihrer Arbeit. Häufig bewegt sich die Auseinandersetzung dabei auf der Ebene der Wiedergabe gängiger

Klischees, so etwa, wenn der F.D.P.-Abgeordnete Hoppe in seiner Stellungnahme zum Bundeshaushalt 1976 behauptet, in der Vergangenheit seien Teile der öffentlichen Verwaltung "in einen lässigen Trott abgeglitten"; man müsse wieder dahin kommen, "daß ein Arbeitspensum auch tatsächlich wieder von nur einem Mitarbeiter im öffentlichen Dienst erledigt wird."⁽⁶⁰⁾ Ernsthafter müssen solche Vorwürfe diskutiert werden, die eine geringe Arbeitsintensität im öffentlichen Dienst ursächlich aus den Besonderheiten des Dienstrechts, insbesondere aus der Unkündbarkeit vieler Beschäftigter, ableiten. So charakterisiert der SPIEGEL die Konsequenzen der Wiedereinführung des traditionellen Beamtendienstrechts nach 1945 folgendermaßen:

"Restauriert wurde damit auch das starre Oben-unten-Prinzip der Hierarchie, die allem Leistungsdenken hohnsprechende monokratische Organisation und das starre vierstufige Laufbahnsystem, das Karriereschränken im unteren, mittleren und höheren Bereich aufrichtet und den akademischen höheren Beamten jeden Wettbewerb mit leistungsfähigen Aufsteigern vom Halse hält. (...) Ein Beförderungss- und Besoldungssystem, das niemand zur Leistung, sondern allenfalls zum Ausharren motiviert, kann nicht gut Grundlage eines leistungsorientierten Staatswesens sein."⁽⁶¹⁾

Ähnliche Aussagen beziehen sich - über das Beamtenrecht im engeren Sinne hinausgehend - auf andere Bereiche des öffentlichen Dienstes, in denen analoge Regelungen bestehen, so etwa auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁽⁶²⁾

Ergänzend zu dieser Kritik an den Folgen des bestehenden Dienstrechts werden die zu erwartenden Folgen einer Dienstrechtsreform für die Intensität der Arbeit dargestellt: Während es bisher "in manchen Amtsstuben paradiesisch" zugehe - so die BILD-Zeitung -, solle in Zukunft eine Bezahlung "nur noch nach Leistung" erfolgen.⁽⁶³⁾ Und der SPIEGEL prophezeit:

"Wenn Wirklichkeit würde, was Innenminister Werner Maihofer durchsetzen will, dann sähe es in Deutschlands Amtsstuben bald ganz anders aus: Die Zeit der Ruhe wäre vorbei, es würde weniger verdient, dafür aber mehr geleistet."⁽⁶⁴⁾

Typisch für die Argumentationsweise des SPIEGELS ist auch das suggestive Operieren mit Zahlen über die Vermehrung des Personals in einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes; so

heißt es etwa in einem Bericht über die finanziellen Schwierigkeiten der bundesrepublikanischen Krankenhäuser:

"Ärzte und Schwestern müssen weit weniger arbeiten als Mitte der 60er Jahre. Ein Arzt, der 1966 vierzehn Betten zu überwachen hatte, ist heute für neun Patienten verantwortlich. Und hieß es ehemals, daß eine Pflegekraft vier Kranken zu verpflegen hatte, müssen Schwestern und Pfleger sich heute nur noch um jeweils zwei Betten kümmern." (65)

Abgerundet wird die Darstellung der Arbeitsintensität durch die Präsentation des Falles eines - wie aus dem Kontext hervorgeht - offenbar kranken Beamten:

"Früh ist er gekommen und hat Zeitung gelesen. Dann hat er ein Nickerchen gemacht. Nach dem Aufwachen ist er als Wanderer mit Akten rummarschiert. Und manchmal hat er sogar gearbeitet." (66)

Von allen Komponenten, die die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ausmachen, ist die Problematik der Intensität der Arbeit aufgrund des bisher dazu vorliegenden Materials am wenigsten einer Beurteilung und insbesondere einem Vergleich mit der Situation in der privaten Wirtschaft zugänglich. Die Ursachen hierfür sind zweierlei Art: Erstens ist - im Gegensatz zu anderen Komponenten der sozialen Lage - die Intensität der Arbeit am schwierigsten einer empirischen Erfassung und Messung unterwerfbar; zweitens muß davon ausgegangen werden, daß sie in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Dienstes - wie auch in den einzelnen Branchen der privaten Wirtschaft - erhebliche Unterschiede aufweist, so daß eine Verallgemeinerung vorliegender empirischer Einzelergebnisse wohl kaum zulässig sein dürfte. Hilfsweise sind deduktive Aussagen zur Intensität der Arbeit im öffentlichen Dienst möglich, die aber - wie an den folgenden beiden Beispielen gezeigt werden kann - zu entgegengesetzten Ergebnissen kommen können und daher allenfalls als Erklärungsansatz für empirisch gewonnenes Material dienen, eine empirische Analyse aber niemals ersetzen können: Der erste deduktive Zugriff setzt bei der Tatsache an, daß die finanziellen Mittel, die dem Dienstherrn zur Bezahlung

der Beschäftigten zur Verfügung stehen, Abzüge aus anderen gesellschaftlichen Revenuen darstellen; deren Knappheit finde für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ihren Ausdruck in schlechteren Arbeitsbedingungen als in der privaten Wirtschaft.⁽⁶⁷⁾

Der zweite deduktive Ansatz geht von der Tatsache aus, daß im öffentlichen Dienst - anders als in der privaten Wirtschaft - nicht der Zwang zu einer rentablen Verwertung des eingesetzten Kapitals bestehe, weshalb die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine "angenehmere Lebenslage" hätten.⁽⁶⁸⁾

Die entgegengesetzten Ergebnisse der beiden Deduktionen dokumentieren ihre geringe Brauchbarkeit für die in unserem Untersuchungszusammenhang relevante Frage. Augenfällig belegt diesen Sachverhalt auch eine empirische Erhebung, die Anfang der siebziger Jahre bei den Hilfsreferenten des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführt wurde: Während der Untertitel der Publikation dieser Untersuchung - "Bürokratie ohne Leistungszwang" - eine geringe Arbeitsintensität im untersuchten Bereich suggeriert, weisen einzelne empirische Teilergebnisse durchaus auf eine hohe Intensität der Arbeit hin: So antworteten etwa auf die Frage, ob zur termingerechten Erledigung ihrer Arbeit häufig Überstunden erforderlich seien, 58 % der Befragten mit Ja und nur 37 % mit Nein.⁽⁶⁹⁾

Betrachten wir abschließend nun die vorliegenden Ergebnisse empirischer Untersuchungen der Arbeitsintensität im öffentlichen Dienst, die zugleich einen Vergleich mit der privaten Wirtschaft zulassen: Es handelt sich hierbei - und das ist für die Frage der Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse von nicht überschätzbarer Bedeutung - um vergleichende Untersuchungen in solchen Bereichen des öffentlichen Dienstes, in denen in den letzten Jahren öffentliche Dienste privatisiert wurden.

Die erste der beiden vorliegenden gründlichen Untersuchungen analysiert die Arbeitsintensität bei der im Jahre 1975 privatisierten Müllabfuhr im Landkreis Göttingen im Vergleich zu der vorher bestehenden kommunalen Müllabfuhr. Das Ergebnis

ist in seiner Tendenz ziemlich klar: Bei der privaten Müllabfuhr ist die Intensität der Arbeit wesentlich höher als im kommunalen Bereich, dies vor allem aufgrund bis zu 15-stündiger Arbeitsschichten, verkehrsgefährdender Überladungen der Müllwagen, aufgrund des Wegfalls vorgeschriebener Fahrerpausen, aufgrund der Erhöhung der pro Schicht und Wagen zu leeren Müllgefäße von 1000 auf 1250, der Einsparung eines Müllarbeiters je Kolonne und aufgrund des Austauschs der mechanischen Schüttvorrichtungen durch manuelle, d.h. der Wiedereinführung schwerer körperlicher Arbeit zwecks Einsparung von Investitionskosten. (70)

Ähnlich ist das Ergebnis einer vergleichenden Untersuchung der sozialen Situation der städtischen Reinigungskräfte mit der privater Reinigungskräfte nach der Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim: während die privat angestellten Reinigungskräfte im Durchschnitt 250 qm in der Stunde reinigen mußten, lag das Soll bei den städtischen Reinigungskräften bei 164 qm je Stunde. (71)

So eindeutig diese Einzelergebnisse auch sind, so wenig sind sie doch für den gesamten öffentlichen Dienst im Vergleich mit der privaten Wirtschaft verallgemeinerbar: Die vorliegenden Untersuchungen wurden ja gerade nur in solchen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes durchgeführt, in denen privat erstellte Dienstleistungen sich als kostengünstiger erwiesen hatten, wobei in der höheren Arbeitsintensität der privaten Wirtschaft sicherlich eine der Ursachen für die günstigere Kostensituation gesehen werden muß. (72) Nun ist es aber für die Privatisierungskampagne der letzten Jahre charakteristisch, daß nur eine beschränkte Zahl eng abgegrenzter Teilbereiche des öffentlichen Dienstes von ihr erfaßt wurde. Hieraus könnte gefolgert werden, daß die nachgewiesenen Unterschiede in der Intensität der Arbeit nur in denjenigen Bereichen mit einiger Sicherheit vermutet werden können, in denen tatsächlich Privatisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden, während in allen anderen Bereichen für einen Unterschied der Arbeitsintensität keine Indizien vorliegen. Zwingend ist ein sol-

cher Schluß jedoch nicht; denn die unterschiedliche Intensität der Arbeit stellt zwar einen wichtigen, aber nicht den einzigen Grund für die Kostenvorteile bei der privaten Leistungserstellung dar.

2.1.4. Extensität der Arbeit

Daß die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im öffentlichen Dienst bis 1974 deutlich über der in der freien Wirtschaft lag, war ein derart eindeutiger und aufgrund seiner einfachen Überprüfbarkeit unbezweifelbarer Tatbestand, daß gegenteilige Behauptungen in der publizistischen Auseinandersetzung erst gar nicht aufgestellt wurden. Ungeachtet dessen wird einzelnen Gruppen des öffentlichen Dienstes - wenn auch nicht bezüglich der Wochenarbeitszeit, so doch bezüglich der Lebensarbeitszeit - eine Bevorzugung vorgeworfen: die Tatsache, daß Fluglotsen, Piloten, Polizisten und Offiziere der Bundeswehr in der Regel bereits mit 55 Jahren in den Ruhestand treten, wird als ungerechtfertigtes Privileg bezeichnet,⁽⁷³⁾ ohne daß berücksichtigt wird, daß der Gesetzgeber bei diesen speziellen Tätigkeiten wegen der besonderen gesundheitlichen Anforderungen bewußt eine niedrigere Altersgrenze festgelegt hat.⁽⁷⁴⁾

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Unterstellung, Angehörige des öffentlichen Dienstes blieben wegen angeblicher Krankheit dem Dienst fern, ohne wirklich krank zu sein. So schreibt der SPIEGEL, es munde eigenartig an, "daß der Lehrer-Krankenstand beispielsweise in West-Berlin deutlich höher ist als auf dem Dorfe - offenbar, weil, so ein Senatssprecher, 'Krankfeiern auf dem Lande schwerer ist als in der Anonymität der Großstadt'."⁽⁷⁵⁾ Ähnlich diffamiert die BILD-Zeitung einen - wie aus dem Text hervorgeht - wahrscheinlich kranken Beamten mit einer Artikelüberschrift: "67 Arbeitstage im Jahr: So lebt Deutschlands faulster Beamter."⁽⁷⁶⁾

Einer Übersicht im Börsen- und Wirtschaftshandbuch 1978 zufolge entwickelten sich im Untersuchungszeitraum die durch=

schnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten in einzelnen ausgewählten Wirtschaftszweigen folgendermaßen:

Tabelle 2/13: Durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeiten in ausgewählten Wirtschaftszweigen 1969 bis 1976 (in Stunden)

Jahr	Bergbau	Energie- wirtschaft	Grundstoffe	Investiti- ons- güter	Verbrauchs- güter	Nahrungs- u. Genußmittel	Bau	Handel	Verkehr	Öffentliche Verwaltung
1969	40,6	42,7	40,8	40,0	40,7	42,5	40,9	42,3	43,3	43,0
1970	40,5	42,7	40,4	40,0	40,3	42,2	40,1	42,2	43,2	43,0
1971	40,4	42,0	40,3	40,0	40,1	41,8	40,0	41,7	42,3	42,0
1972	40,3	42,0	40,3	40,0	40,1	41,7	40,0	41,0	42,3	42,0
1973	40,2	41,6	40,2	40,0	40,1	41,4	40,0	40,6	42,2	42,0
1974	40,1	41,0	40,1	40,0	40,0	40,4	40,0	40,2	42,0	41,5
1975	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,3	40,0	40,1	40,9	40,0
1976	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,2	40,0	40,1	40,7	40,0

Quelle: BÖRSEN- UND WIRTSCHAFTSHANDBUCH 1978, S. 16⁽⁷⁷⁾

Es wird also deutlich, daß der öffentliche Dienst bis Anfang der siebziger Jahre in der Entwicklung der wöchentlichen Arbeitszeit etwa 3 bis 4 Jahre hinter dem Durchschnitt der privaten Wirtschaft hinterherhinkte und erst mit der Arbeitszeitverkürzung zum 1.10.1974 Anschluß an die allgemeine Entwicklung gefunden hat.

Im einzelnen stellt sich die Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst in folgenden Etappen dar: Für den größten Teil der Arbeiter und Angestellten gelten die Bestimmungen der Manteltarifverträge für Arbeiter des Bundes, der Länder und der Gemeinden vom 31.1.1962 bzw. vom 27.2.1964 und des Bundes-An-

gestelltentarifvertrages, die - mitsamt allen fortlaufenden Ergänzungs- und Änderungsverträgen - in der Frage der wöchentlichen Arbeitszeit eine weitestgehend parallele Entwicklung aufweisen. Demnach betrug die wöchentliche Arbeitszeit für Arbeiter und Angestellte zu Beginn des Untersuchungszeitraumes 43 Stunden, verringerte sich ab 1.1.1971 auf 42 Stunden und beträgt seit dem 1.10.1974 nur noch 40 Stunden.⁽⁷⁸⁾ In den Anlagen zu den genannten Verträgen sind allerdings eine Reihe von Sonderregelungen für bestimmte Beschäftigtengruppen vereinbart worden, die von dieser allgemeinen Regelung abweichen. Für die Beamten des Bundes wurde die dargestellte Entwicklung parallel auf dem Verordnungswege nachvollzogen;⁽⁷⁹⁾ in der Regel schlossen sich auch die Bundesländer den tarifvertraglichen Regelungen für ihre Beamte an; im Jahre 1974 weigerte sich allerdings das Land Baden-Württemberg, den Übergang von der 42- zur 40-Stundenwoche für seine Beamte mitzuvollziehen.⁽⁸⁰⁾ Zusammenfassend kann demnach davon ausgegangen werden, daß der öffentliche Dienst seit dem 1.10.1974 den Entwicklungsvorsprung der privaten Wirtschaft in der Frage der Arbeitszeitentwicklung im wesentlichen aufgeholt hat.

2.1.5. Sicherheit des Arbeitsplatzes

Daß im öffentlichen Dienst die Sicherheit des Arbeitsplatzes wesentlich höher als in der privaten Wirtschaft ist, das ist sicher unbestreitbar. Allerdings ist diese Arbeitsplatzsicherheit juristisch nicht in dem Maße realisiert, wie dies in der Presse gelegentlich behauptet wird; so etwa, wenn der SPIEGEL undifferenziert von einer "lebenslangen Anstellung"⁽⁸¹⁾ spricht oder wenn er ebenso undifferenziert behauptet, Staatsbedienstete bräuchten "Kurzarbeit und Entlassung nicht zu fürchten".⁽⁸²⁾ Große praktische Relevanz erhält die Frage der Arbeitsplatzsicherheit für die sozialen Auseinandersetzungen im öffentlichen Dienst erst seit dem Beginn der Massenarbeitslosigkeit: im Sommer 1975 rechnet der SPIEGEL die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aufgrund ihrer gegenüber der privaten

Wirtschaft vorteilhafteren Lage bereits zur Gruppe der "Privilegierten", die "meist über alle Maßen und auf Kosten anderer Sicherheit genieße." (83)

Um ein realistisches Bild von der juristischen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst zu erhalten, wollen wir auf die Ergebnisse der Personalstrukturerhebung vom 2.10.1968 zurückgreifen:

Tabelle 2/14: Vollbeschäftigte Beamte, Richter und Angestellte des öffentlichen Dienstes nach Anstellungs- und Vertragsverhältnissen am 2.10.1968

Anstellungs- bzw. Vertragsverhältnis	Unmittelbarer öffentlicher Dienst	Mittelbarer öffentlicher Dienst (1)
	in %	
Beamte und Richter (2)	100	100
auf Widerruf	7,2	13,0
auf Probe	16,8	12,0
auf Lebenszeit	75,4	74,9
auf Zeit	0,5	0,0
Angestellte	100	100
kündbar	75,2	64,9
unkündbar	24,5	19,0
mit Beamtenbesoldung	0,3	16,1
(1) Soweit erfaßt. (2) Einschl. Richter kraft Auftrags.		

Quelle: StBA, FS L, Personalstrukturerhebung 1968, S. 22

Während bei mehr als drei Vierteln der Beamten das Lebenszeitprinzip, wie es sich aus der Dogmatik des Beamtenrechtes ergibt, realisiert ist, umfaßt der tarifvertragliche Kündigungs-

schutz für diejenigen Angestellten, die eine Beschäftigungsdauer von 15 Jahren nachweisen können und die das 40. Lebensjahr vollendet haben, nur etwa ein Viertel dieser Personengruppe im unmittelbaren öffentlichen Dienst. (84)

Die juristische Fixierung der Arbeitsplatzsicherheit der Arbeiter des öffentlichen Dienstes ist noch geringer als die der Angestellten: ihnen kann auch nach dem 40. Lebensjahr und nach der Ableistung von 15 Dienstjahren immer noch aus wichtigen, betriebsbedingten Gründen gekündigt werden. (85)

Ebenso wichtig wie die juristische Absicherung der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst ist die Betrachtung der faktischen Arbeitsplatzsicherheit. Wir wollen zu ihrer Einschätzung drei Gruppen von Daten heranziehen: erstens die Statistik der Personalabgänge im öffentlichen Dienst, die in einer für unsere Fragestellung verwertbaren Form allerdings nur für ein einziges Jahr zur Verfügung steht, zweitens die Entwicklung der Zahl derjenigen Arbeitslosen, die zuletzt im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, drittens die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in denjenigen Berufen, die überwiegend im öffentlichen Dienst vertreten sind.

Zunächst zur Statistik der Personalabgänge im öffentlichen Dienst: im Zuge der Personalstrukturhebung 1968 wurde auch eine Erhebung der Personalzu- und -abgänge der erfaßten Vollbeschäftigten in der Zeit vom 1.10.1968 bis zum 30.9.1969 durchgeführt; dabei ergibt sich ein Bild der in unserem Zusammenhang allein interessierenden Personalabgänge in einer Weise, die bereits ansatzweise deutlich macht, was die abgestufte juristische Arbeitsplatzsicherheit bei Beamten und Richtern, Angestellten und Arbeitern in der Praxis bedeutet (Siehe Tabelle 2/15, S. 135.): Addiert man die Prozentzahlen der Kategorien "Abgänge durch Zeitablauf" und "Abgänge wegen Entlassung durch die Beschäftigungsstelle", so erhält man bei den Beamten einen Anteil von 8,8 %, bei den Angestellten einen Anteil von 33,1 % und bei den Arbeitern gar einen Anteil von 37,9 % aller Abgänge, von Abgängen also, die einer Kündigung von seiten eines privaten Arbeitgebers vergleichbar sind. (86)

Tabelle 2/15: Personalabgänge von Vollbeschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes vom 1.10.68 bis 30.9.69

Grund des Abgangs	Beamte und Richter	Ange= stellte	Arbei= ter	Insges= amt
Tod	4 197	2 805	2 956	9 958
Vorzeitige Dienst-, Berufs-, Erwerbsunfähigkeit	14 543	4 307	11 102	29 952
Nach Zeitablauf	4 185	41 990	35 699	81 874
Entlassung durch die Be= schäftigungsstelle	4 415	6 318	10 596	21 329
Frauen wegen Übernahme häuslicher Pflichten	5 206	17 419	5 167	27 792
Sonstige auf eigenen Wunsch	12 068	48 045	40 443	100 556
Übertritt zu anderen Dienst= herren oder Dienststellen d. öffentlichen Dienstes	34 492	13 240	5 057	52 789
Nach Erreichung einer Altersgrenze	18 554	11 590	11 186	41 330
Alle Abgänge	97 660	145 714	122 206	365 580
	in %			
Tod	4,3	1,9	2,4	2,7
Vorzeitige Dienst-, Berufs-, Erwerbsunfähigkeit	14,9	3,0	9,1	8,2
Nach Zeitablauf	4,3	28,8	29,2	22,4
Entlassung durch die Be= schäftigungsstelle	4,5	4,3	8,7	5,8
Frauen wegen Übernahme häuslicher Pflichten	5,3	12,0	4,2	7,6
Sonstige auf eigenen Wunsch	12,4	33,0	33,1	27,5
Übertritt zu anderen Dienst= herren oder Dienststellen d. öffentlichen Dienstes	35,3	9,1	4,1	14,4
Nach Erreichung einer Altersgrenze	19,0	8,0	9,2	11,3
Alle Abgänge	100,0	100,1	100,0	99,9

Quelle: StJb 1972, S. 414 und eigene Berechnungen.

Kommen wir nun zur zweiten auszuwertenden Gruppe von Daten: Die seit Beginn der wirtschaftlichen Rezession zweimal jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Strukturuntersuchungen zur Arbeitslosigkeit erbringen für die letzten Jahre des Untersuchungszeitraumes Ergebnisse, die insoweit für die Einschätzung der realen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst aufschlußreich sind, als sie die Arbeitslosen nach den Wirtschaftsabteilungen bzw. Wirtschaftsgruppen aufgeschlüsselt nachweisen, in denen sie vor Eintritt der Arbeitslosigkeit beschäftigt waren. Einschränkung für die Aussagekraft der hier vorfindbaren Daten ist allerdings die Tatsache, daß die verwendete Gliederung der Wirtschaftsabteilungen bzw. -gruppen keine Kategorien aufweist, die den öffentlichen Dienst im Sinne unserer Untersuchung umfassen; ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes sind vielmehr außer in der Kategorie "Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen" auch in einzelnen Wirtschaftsgruppen der Abteilungen "Verkehr und Nachrichtenübermittlung" und "Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt" nachgewiesen, ohne daß in jedem Fall dabei alle Arbeitslosen aus diesen Wirtschaftsgruppen auch aus dem öffentlichen Dienst kämen.

Unter Berücksichtigung dieser Abgrenzungsschwierigkeiten sind die Daten der Tabelle 2/16 (S. 137) zu interpretieren; sie weisen aus, daß vom September 1974 bis zum September 1976 die Zahl der Arbeitslosen aus Wirtschaftsgruppen, die im wesentlichen dem öffentlichen Dienst zuzurechnen sind, schneller gewachsen ist als die Zahl der Arbeitslosen insgesamt; der Anteil der diesen Wirtschaftsgruppen entstammenden Arbeitslosen steigerte sich im genannten Zeitraum von 6,3 % auf 9,8 %.

Um das Bild zu vervollständigen, wollen wir schließlich noch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, diesmal aufgeschlüsselt nach den Berufen der Arbeitslosen, betrachten und dabei diejenigen Berufe einer besonderen Betrachtung unterziehen, die überwiegend im öffentlichen Dienst Beschäftigung finden.

Bezüglich unserer Fragestellung nach der realen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst können die vorliegenden

Tabelle 2/16: Arbeitslose nach ausgewählten Wirtschaftsgruppen Sept 1974 bis Sept. 1976

Wirtschaftsgruppe	Sept. 1974	Mai 1975	Sept. 1975	Mai 1976	Sept. 1976	Index 9/76 (9/74=100)
Eisenbahnen	983	1790	1676	1811	1747	177,7
Deutsche Bundespost	1392	2164	2178	2170	2241	161,0
Luftfahrt u. Flugplätze, Transport in Rohrleitungen und sonst. Verkehrsgewerbe	1167	1949	1857	2212	2296	196,7
Wissenschaftl. Hochschulen u. sonst. Ein- richtungen, allg.- u. berufsbild. Schulen	3702	5688	6422	7777	10790	291,5
Kunst, Theater, Film, Rundfunk und Fern- sehen	2842	3734	3494	3704	4119	144,9
Gesundheits- und Veterinärwesen	12221	17247	19114	25592	31941	261,4
Allg. öffentliche Verwaltung	7884	12728	14545	18758	22013	279,2
Verteidigung, öffentl. Sicherheit und Ordnung	3505	6808	6751	6380	8838	252,2
Sozialversicherung	1531	2626	2700	3479	3795	247,9
Vertretung fremder Staaten, inter- u. su- pranationaler Organisationen mit Behör- dencharakter	60	103	92	119	155	258,3
Diese Wirtschaftsgruppen zusammen	35287	54837	58829	72002	87935	248,1
Alle Wirtschaftsgruppen	556876	1017903	1006554	954150	898314	161,3
Anteil der ausgewählten Wirtschaftsgrup- pen zusammen an allen Wirtschaftsgruppen	6,3 %	5,4 %	5,8 %	7,6 %	9,8 %	-

Quellen: ANBA 1977, Sondernummer, S. 80f. und eigene Berechnungen.

Daten jedoch nur eine grobe Orientierung geben, die zur Abstützung der zuvor aufgrund der nach Wirtschaftsgruppen aufgeschlüsselten Zahlen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit herangezogen werden können.

In der Tat können wir in Tabelle 2/17 (S. 139) im großen und ganzen die gleiche Grundtendenz der Entwicklung feststellen, wie sie bereits in Tabelle 2/16 in Erscheinung getreten ist: Im gesamten Untersuchungszeitraum steigt die Zahl der Arbeitslosen in denjenigen Berufen, die vorwiegend im öffentlichen Dienst Beschäftigung finden, schneller als die Zahl der Arbeitslosen insgesamt. (87)

Von Bedeutung wird dieses Ergebnis auch für die Interpretation von Entwicklungstendenzen sein, die wir später im Teil 3 unserer Untersuchung darstellen werden; es wird deshalb in diesem Zusammenhang noch einmal ausführlicher auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Berufen zurückzukommen sein.

An einem Beispiel soll an dieser Stelle etwas detaillierter auf die Situation insbesondere von Berufsanfängern in einem solchen Beruf eingegangen werden, für den der öffentliche Dienst ein faktisches Beschäftigungsmonopol besitzt, für den Lehrerberuf nämlich; am Beispiel der Lehrerarbeitslosigkeit soll zugleich verdeutlicht werden, welche schwerwiegenden Unzulänglichkeiten die Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gerade bei Berufen des öffentlichen Dienstes aufweist.

Beginnen wir zunächst mit diesen Angaben zur Entwicklung der Lehrerarbeitslosigkeit im zweiten Untersuchungsabschnitt (Siehe Tabelle 2/18, S. 140); die Angaben sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht vollständig. Die Bundesanstalt für Arbeit weist selbst darauf hin, daß die ihr vorliegenden Bewerbergesuche in der Regel nur unzureichende Schlüsse über die tatsächliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für Lehrer erlaubten; denn für die meisten Bewerber gelte, daß sie in den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit überhaupt nicht erst in Erscheinung träten. (88) Die Gründe hierfür sind zweierlei Art: Erstens ist die Zahl der jeweils infragekommenden Einstellungsbehörden so gering, daß eine Einschaltung der Arbeitsvermittlung den

Tabelle 2/17: Arbeitslose nach ausgewählten Berufsabschnitten 1969 - 1976 (Jahresdurchschnitt)

Berufsabschnitt	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Index 1976 (1969=100)
Verkehrsberufe.	6890	4881	4835	7468	8340	18415	34695	31605	459
Organisations-, Verwal- tungs- u. Büroberufe	16806	14676	18975	27872	36306	69206	134699	168212	1001
Ordnungs- und Sicher- heitsberufe	4218	3025	3534	5148	5571	7814	12263	15000	356
Gesundheitsdienst- berufe	2025	2068	2438	3355	4728	8234	14729	23719	1171
Sozial- und Erziehungs- berufe; a.n.g. geistes- u.naturwiss. Berufe	1729	2020	2805	3906	5852	10426	18586	28348	1640
Diese Berufsabschnitte zusammen	31668	26670	32587	47749	60797	114095	214972	266884	843
Alle Berufsabschnitte	178579	148846	185072	246433	273498	582481	1074217	1060336	594
Anteil der ausgewählten Berufsabschnitten an allen Berufsabschnitten	17,7 %	17,9 %	17,6 %	19,4 %	22,2 %	19,6 %	20,0 %	25,2 %	-

Quellen: ANBA 1977, Sondernummer, S. 54f. und eigene Berechnungen.

Tabelle 2/18: Arbeitslose Lehrer nach Landesarbeitsamtsbezirken
Mai 1974 bis September 1976

Landesarbeits= amtsbezirk	Mai 1974	Sept. 1974	Mai 1975	Sept. 1975	Mai 1976	Sept. 1976
Schleswig-Holstein- -Hamburg	132	125	262	335	376	452
Niedersachsen-Bremen	187	257	325	453	1014	860
Nordrhein-Westfalen	365	451	568	779	947	1314
Hessen	186	210	311	522	582	855
Rheinland-Pfalz- -Saarland	114	171	325	328	317	409
Baden-Württemberg	194	327	475	656	828	832
Nordbayern	91	132	157	263	224	307
Südbayern	168	366	330	580	434	728
Berlin-West	133	120	296	248	314	325
Insgesamt	1570	2159	3049	4164	5086	6082

Quellen: ANBA 1974, S. 925, 927; 1975, S. 182, 184, 1093, 1095;
1976, S. 127, 996; 1977, S. 160

meisten Bewerbern nicht erforderlich erscheint; zweitens kommen Bewerber für den Lehrerberuf in aller Regel, da sie häufig Berufsanfänger sind oder zuvor im Beamtenverhältnis gestanden haben, nicht in den Genuß von Arbeitslosengeld oder -hilfe, so daß eine Meldung beim Arbeitsamt auch aus diesem Grunde - anders als bei den meisten anderen Berufen - nicht angebracht erscheint.

Um dennoch ein genaueres Bild vom Stand der Lehrerarbeitslosigkeit erhalten zu können, besteht die Möglichkeit, auf zusätzliche eigene Erhebungen anderer Institutionen zurückzugreifen; wie wenig zuverlässig aber auch diese Erhebungen, die zum Teil mit groben Schätzungen und kurzfristigen Prognosen arbeiten, sind, kann demonstriert werden, wenn man die Ergebnisse verschiedener Erhebungen vom gleichen Zeitpunkt gegenüberstellt:

Tabelle 2/19: Inoffizielle Angaben über die Zahl arbeitsloser
Lehrer nach Ländern im Februar/März 1976

Land	Erhebungsart und Quelle		
	(Ohne Angabe)	Angaben der Kultusministerien	Erhebungen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
	betrifft: erziehung 9(1976), H. 2, S. 6f.	Der Stern 9/76, S. 162	Erziehung und Wissenschaft 28 (1976), H. 3, S. 8
Baden-Württemberg	224	264	224
Bayern	ca. 1170	1600	1400
Berlin(West)	315	365	375
Bremen	1	15	0
Hamburg	896	539	724
Hessen	2907	2258	2298
Niedersachsen	1723	1840	1708
Nordrhein-Westfalen	0	0	0
Rheinland-Pfalz	1271	389	1271
Saarland	.	972	.
Schleswig-Holstein	ca. 1100	1100	1100
Insgesamt	Mindestens ca. 9607	Mindestens 9342	Mindestens 9100

Die Angaben der verschiedenen Erhebungen stimmen für einige Bundesländer überein, bzw. basieren wohl auf den gleichen Urdaten; in anderen Bundesländern weichen sie jedoch erheblich voneinander ab, so daß auch diese Angaben insgesamt nur mit großer Vorsicht betrachtet werden dürfen. Allenfalls läßt sich als Grundtenor festhalten, daß die hier nachgewiesenen Zahlen in der Regel höher sind als die der Bundesanstalt für Arbeit.

Neben der Zahl derjenigen Lehrer, die in keinem Dienstverhältnis stehen, ist für die Einschätzung des Umfangs der Lehrerarbeitslosigkeit aber auch die Zahl derjenigen Lehrer von Interesse, die - entgegen ihrem eigenen Wunsch - nicht mit voller Stundenzahl beschäftigt werden.

Bei diesen Lehrern können zwei Gruppen unterschieden werden: Einerseits sind in verschiedenen Bundesländern an arbeitslose Lehrer zeitlich befristete Lehraufträge vergeben worden; diese Lehraufträge können dadurch die bestehenden tarifrechtlichen Bestimmungen umgehen, daß die Zahl der zu leistenden wöchentlichen Unterrichtsstunden auf weniger als die Hälfte des regulären Stundendeputats festgesetzt ist; sie sind nur von kurzer Laufzeit und haben keinen ausreichenden Kündigungsschutz. In verschiedenen Fällen erhalten Lehrer, die solche Lehraufträge wahrgenommen haben, bei erneuter Arbeitslosigkeit kein Arbeitslosengeld.

Etwas größere soziale Sicherheit bieten demgegenüber die Teilzeitverträge, die von der zweiten Gruppe von Lehrern abgeschlossen wurden: diese Verträge bestimmen die Hälfte oder 2/3 der Zahl der Deputatstunden als Arbeitsleistung; ihre Laufzeit ist meist länger, die soziale Sicherung und der Kündigungsschutz besser. (88a)

Obwohl diese Lehrer mit Lehraufträgen oder mit Teilzeit-Verträgen in den Zahlen der Arbeitslosenstatistik nicht in Erscheinung treten, müssen sie bei einer genaueren Einschätzung des tatsächlichen Umfangs der derzeitigen Lehrerarbeitslosigkeit berücksichtigt werden.

Unberücksichtigt in allen Statistiken bleiben in den meisten Fällen auch diejenigen Lehrer, die sich unmittelbar nach ihrem ersten Staatsexamen zum nächstmöglichen Termin für den Referendardienst oder unmittelbar nach ihrem zweiten Staatsexamen zum nächstmöglichen Termin für eine volle Anstellung bewerben. Durch die Vorverlegung von Bewerbungs- und die Verschiebung und/oder Verringerung von Einstellungsterminen kann es in der Praxis dazu kommen, daß Hochschulabsolventen über ein Jahr warten müssen, bis sie eingestellt oder auch abgelehnt werden, ohne daß sie in dieser Zeit in der Statistik der Lehrerarbeitslosigkeit erscheinen. (89)

Am Beispiel der Lehrerarbeitslosigkeit sollte mit dem dargestellten Material verdeutlicht werden, wie sich insbesondere für Berufsanfänger in solchen Berufen, für die der öffentliche Dienst ein faktisches Beschäftigungsmonopol besitzt und in denen seit einigen Jahren die Zahl der Bewerber die Zahl der freien Stellen erheblich überschreitet, die Sicherheit des Arbeitsplatzes - genauer: die Chance, erstmals im gelernten Beruf tätig zu werden - verringert; gleichzeitig sollte die Unzulänglichkeit des zu dieser Frage vorliegenden statistischen Materials demonstriert werden.

Die zuletzt in verschiedenen Variationen dargestellten Daten belegen die Existenz einer nicht unerheblichen Arbeitslosigkeit in Berufen des öffentlichen Dienstes; sie verdeutlichen allerdings noch nicht den Umfang der Arbeitsplatzunsicherheit im öffentlichen Dienst im Vergleich zu den übrigen Bereichen der Wirtschaft. Um einen solchen Vergleich vornehmen zu können, wollen wir abschließend die Arbeitslosenquote für die verschiedenen Wirtschaftsabteilungen im Mai 1975 und im Mai 1976⁽⁹⁰⁾ berechnen. Bei der Interpretation der sich dabei ergebenden Zahlen (Siehe Tabelle 2/20, S. 144) stoßen wir wiederum auf die Schwierigkeiten, die immer dann auftreten, wenn wir aus einer Gliederung nach Wirtschaftsabteilungen Aussagen für den öffentlichen Dienst ableiten wollen. Für die unzweifelhaft vollständig dem öffentlichen Dienst zuzurechnende Wirtschaftsabteilung "Gebietskörperschaften und Sozialversicherung" ergibt sich eine Arbeitslosenquote, die deutlich unter der der gesamten Wirtschaft liegt, sich dieser von 1975 bis 1976 aber nähert. In der Wirtschaftsabteilung "Verkehr und Nachrichtenübermittlung", die nicht gänzlich dem öffentlichen Dienst zuzurechnen ist, liegt die Quote ebenfalls, wenn auch nicht so deutlich, unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und fällt von 1975 bis 1976 etwa ebenso schnell wie die Quote der gesamten Wirtschaft. In der Wirtschaftsabteilung "Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt" liegt die Arbeitslosenquote knapp unter dem Durchschnitt und steigt von 1975 bis 1976 sogar noch an.

Aus einer Zusammenfassung dieser Ergebnisse läßt sich folgern,

Tabelle 2/20: Arbeitslosenquote nach Wirtschaftsabteilungen
Mai 1975 und Mai 1976 (in %)

Wirtschaftsabteilung	Mai 1975	Mai 1976
Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	4,2	3,6
Energiewirtschaft und Wasserversorgung, Bergbau	1,9	1,4
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baugewerbe)	4,6	3,8
Baugewerbe	9,2	5,3
Handel	5,8	5,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1,9	1,7
Kreditinstitute und Versicherungs- gewerbe	1,9	2,4
Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt	3,4	3,7
Organisationen ohne Erwerbscharakter und Private Haushalte	2,4	2,8
Gebietskörperschaften und Sozialversi- cherung	0,9	1,1
Insgesamt	4,4	4,1

Quellen: Eigene Berechnungen⁽⁹¹⁾ nach StBA, FS A, R 6, I, 1975, S. 32; StBA, FS 1, R 4.1, 1976, S. 43, ANBA 1977, Sondernummer, S. 80f.

daß die Arbeitslosenquote im Bereich des öffentlichen Dienstes insgesamt immer noch deutlich unter der Quote der gesamten Wirtschaft liegt, d.h. daß hier die reale Sicherheit des Arbeitsplatzes trotz der Tendenz der Verschlechterung in den Jahren der wirtschaftlichen Rezession immer noch deutlich höher ist als in der der gesamten Wirtschaft.

2.1.6. Aufstiegschancen

Auf im wesentlichen zwei Punkte konzentriert sich die Auseinandersetzung um die angeblichen Privilegien der Beschäftigten

des öffentlichen Dienstes bezüglich ihrer Aufstiegschancen. Erstens wird ihnen vorgeworfen, durch unbegründete Beförderungen zusätzliche Gehaltssteigerungen zu erreichen; so schreibt der SPIEGEL, seit Jahren habe

"sich der Brauch eingebürgert, das Beamtenheer außerhalb gesetzlich verfügbarer Besoldungserhöhungen immer auskömmlicher zu versorgen - mit einem Trick, der öffentliches Aufsehen vermeidet. Die Beamten werden ohne Ansehen von Leistung und Dienstalter innerhalb ihrer Laufbahngruppen (...) einfach nach oben geschoben, und jede neue Beförderung ist mit Aufbesserungen bis zu 15 Prozent verbunden." (92)

Zweitens gerät die 1969 eingeführte und mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 wieder abgeschaffte Regel- oder Bewährungsbeförderung ins Zentrum der Kritik. Diese Beförderung war als eine gezielte Maßnahme beschlossen worden, um den öffentlichen Dienst gerade für Berufsanfänger gegenüber der privaten Wirtschaft attraktiver zu machen; sie sieht den Übergang eines Beamten vom Eingangsamt in das erste Beförderungsamts nach einer Zeit von zwei oder drei Jahren als die Regel vor.

Diese in ihrem Umfang und ihrer Wirkung begrenzte Maßnahme wird nun in der Presse in einer Weise dargestellt, die dem Leser suggeriert, als gäbe es im öffentlichen Dienst allgemeine Ansprüche auf eine automatische Beförderung unabhängig vom Dienstalter und Leistung. So schreibt etwa die BILD-Zeitung: "Nach zwei oder drei Jahren kletterte der Beamte automatisch eine Stufe nach oben." (93)

Beschäftigen wir uns zunächst mit den finanziellen Verbesserungen, die das Ergebnis struktureller Maßnahmen wie der Einführung der Regel- oder Bewährungsbeförderung und der Ausweitung des Stellenkegels sind. Es ist zwar zutreffend, daß die auf diese Weise realisierten finanziellen Verbesserungen für die Beförderten nicht als Prozentzahlen der Einkommenserhöhung in irgend einer Weise "öffentliches Aufsehen" erregen, wie etwa die Ergebnisse der Tarifrunden oder die linearen Besoldungserhöhungen der Beamten; sie treten allerdings in einer anderen Weise in Erscheinung: dort nämlich, wo wir die Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen realen Einkommen der Beschäftig-

ten des öffentlichen Dienstes analysiert haben; die von GÖSEKE hierbei angewandte Berechnungsmethode erfaßt die finanziellen Auswirkungen struktureller Veränderungen in vollem Umfang - wie sie auch entsprechende Veränderungen in den Zweigen der privaten Wirtschaft erfaßt. Wir wollen an dieser Stelle nicht nochmals im einzelnen auf die Interpretationsschwierigkeiten der Ergebnisse von GÖSEKE eingehen, sondern nur verdeutlichen, daß die ohne "öffentliches Aufsehen" vollzogenen Einkommensverbesserungen durchaus bereits berücksichtigt worden sind. Bei dem Versuch, sich über den quantitativen Umfang von Beförderungen ein Bild zu machen, wird gelegentlich die Entwicklung der relativen Gewichte der einzelnen Laufbahngruppen zueinander angeführt.⁽⁹⁴⁾ Eine solche Betrachtungsweise ist unseres Erachtens für die Darstellung des Umfangs von Beförderungen unergiebig, da es sich bei der Mehrzahl der infrage kommenden Beförderungen um Beförderungen innerhalb einer Laufbahngruppe handelt und die Beförderung in eine höhere Laufbahngruppe immer noch als Ausnahme anzusehen ist; die Verschiebung der relativen Gewichte der einzelnen Laufbahngruppen zueinander signalisiert vielmehr eine Veränderung der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, auf die wir bereits ausführlicher eingegangen sind.

Wesentlich aussagekräftiger ist demgegenüber eine Betrachtung der Entwicklung der relativen Gewichte der einzelnen Ämter innerhalb einer Laufbahngruppe zueinander.

Umfangreiches Material hierzu ergibt sich bei einem Vergleich der Ergebnisse der Personalstrukturerhebung vom 2.10.1968 mit den Ergebnissen der nach den Bestimmungen des novellierten Gesetzes über die Finanzstatistik erstmals am 30.6.1974 durchgeführten Personalstatistik. Die nachfolgende Tabelle 2/21 (S. 147) enthält in zusammengefaßter Form die Ergebnisse dieses Vergleichs. Es wird deutlich, daß zwischen 1968 und 1974 in allen Laufbahngruppen der Anteil der Beschäftigten im Eingangs- und ersten Beförderungsamt deutlich zurückgegangen ist, während die übrigen Beförderungs- und insbesondere die Spitzenämter ihren prozentualen Anteil deutlich verbessern konnten; dieses Ergebnis ist um zu bedeutungsvoller einzuschätzen, als die

Tabelle 2/21: Vollbeschäftigte Beamte, Richter und Angestellte
des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach
Laufbahngruppen und Einstufungen am 2.10.1968
und am 30.6.1974 (in %)

Laufbahngruppe Besoldungs- /Vergütungsgruppe	2.10.68	30.6.74
Höherer Dienst	100	100
B 11 - B 2	1,7	2,1
A 16; übertariflich, BAT I	3,4	6,5
B 1, A 15; BAT Ia	7,3	14,8
A 14/13; BAT Ib/II/IIa/IIb	75,6	65,8
Personal in Ausbildung	11,1	10,8
Gehobener Dienst	100	100
A 15"S"/14"S"/13"S"; BAT II"S"/IIa"S"	0,9	8,2
A 12; BAT III, Kr. XII	12,8	33,3
A 11; BAT IVa, Kr. XI/X	38,0	17,4
A 10/9; BAT IVb/Va/Vb, Kr. IX/VIII/VII	41,1	33,0
Personal in Ausbildung	7,2	8,1
Mittlerer Dienst	100	100
A 9"S"; BAT Vb"S"	2,7	7,7
A 8/7; BAT Vc/VIa/VIb, Kr. VI/V/IV	39,3	46,6
A 6/5; BAT VII/VIII, Kr. III/II	53,6	40,1
Personal in Ausbildung	4,4	5,6
Einfacher Dienst	100	100
A 5"S"; BAT VIII"S"	12,1	17,2
A 4/3; BAT IXa	53,7	49,7
A 2/1; BAT IXb/IX/X, Kr. I	30,3	25,2
Personal in Ausbildung	4,0	7,9

Quelle: StBA, FS L, R 4, 1974, S. 9

starke Vermehrung des Personals in diesem Zeitraum in erster Linie zur Schaffung neuer Planstellen im Eingangs- und im ersten Beförderungsamte führte.⁽⁹⁵⁾

BORELL hat für den Bereich der Gebietskörperschaften versucht, die finanziellen Auswirkungen der Veränderungen des Stellen=

kegels auf das individuelle Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu quantifizieren; dabei legt er die folgende Rechnung vor: Er ermittelt die jährlichen Zuwachsraten der Personalausgaben der Gebietskörperschaften, die jährliche Zuwachsrate des Personalbestandes und die jährliche lineare Einkommenserhöhung - alle Daten aufgeschlüsselt für Arbeiter, für Angestellte und für Beamte. Dann subtrahiert er die Prozentzahlen der Personalzunahme und die der Einkommenserhöhung linearer Art von der Zuwachsrate der Personalausgaben und erhält auf diese Weise eine Restgröße, die die quantitative Dimension der strukturellen Verbesserungen darstellt; die auf diese Weise ermittelten Daten machen nach seiner Auffassung deutlich, "daß die strukturellen Einkommensverbesserungen im öffentlichen Dienst einen beträchtlichen Einfluß auf die Entwicklung der Personalausgaben haben, und daß sie vielfach kaum weniger zu Buch schlagen als die linearen Einkommenserhöhungen."⁽⁹⁶⁾ Für die Arbeiter des öffentlichen Dienstes kommt BORELL im einzelnen zu folgenden Daten:

Tabelle 2/22: Einflußgrößen der Zunahme der Personalausgaben für Arbeiter des öffentlichen Dienstes nach BORELL

Jahr	Aufwendungen für Arbeiterlöhne	Stellen- zunahme	lineare Lohn- erhöhungen	Restgröße
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
1962	13,3	3,1	7,3	2,9
1963	18,0	3,9	6,7	7,4
1964	11,1	2,9	3,2	5,0
1965	15,6	2,6	9,4	3,6
1966	11,0	1,0	6,5	3,5
1967	3,9	0,7	3,6	- 0,4
1968	4,8	- 3,2	3,5	4,5
1969	12,8	2,5	9,4	0,9
1970	23,3	1,7	14,6	7,0

Quelle: BORELL 1974, S. 17

So eindrucksvoll diese Zahlen sind, so sehr sind sie auch methodisch angreifbar und dies aus vier Gründen: Erstens rechnet BORELL falsch. Wenn er ermitteln will, wie sich für jeden einzelnen Beschäftigten im Durchschnitt die Einkommensverhältnisse aufgrund struktureller Verbesserungen verändern, dann darf er nicht einfach die Zuwachsrate des Personals plus der Zuwachsrate der tariflichen Einkommen von der Zuwachsrate der Personalausgaben subtrahieren; denn bei dieser Rechnung wird die Personalvermehrung nicht adäquat berücksichtigt; um den Einfluß der Personalvermehrung auf die individuelle Einkommenssituation richtig darstellen zu können, hätte BORELL - etwa für das Jahr 1970 - den Index der Lohnsumme (123,3) durch den Index des Personalbestandes (101,7) dividieren müssen, um mit dem sich daraus ergebenden Quotienten von 121,2 den Index des jedem einzelnen Arbeiter zugute kommenden Einkommens quantifiziert zu erhalten; von diesen zusätzlichen 21,2 Einkommensprozenten sind 14,6 % der linearen Lohnerhöhung und nur 6,6 % - gegenüber 7,0 % nach der Berechnungsmethode BORELLs - strukturellen Verbesserungen geschuldet. In ähnlicher Weise vermindert sich die Restgröße in allen Jahren mit einer Personalzunahme.

Zweitens bezieht BORELL in das Wachstum der Personalausgaben auch die Ausgaben für Teilzeitbeschäftigte ein, berücksichtigt bei der Berechnung des Personalzuwachses jedoch nur die Vollbeschäftigten. Da in dem von ihm untersuchten Zeitraum die Zahl der Teilzeitbeschäftigten aber wesentlich schneller wächst als die Zahl der Vollbeschäftigten, ergibt sich eine Verfälschung der Ergebnisse: Von 1961 bis 1965 etwa steigt die Zahl der Vollbeschäftigten um 12,1 %, die Zahl der Teilzeitbeschäftigten dagegen um 49,2 %.⁽⁹⁷⁾ Die Stellenzunahme muß also höher angesetzt werden, als bei BORELL geschehen, so daß die Restgröße sich entsprechend verringert.

Drittens - dies gilt allerdings nur für die Berechnungen für die Gruppe der Beamten - berücksichtigt BORELL nicht, daß die von ihm verwendeten Zahlen zur Entwicklung der Personalausgaben die Bezüge der Soldaten und der Beamten des Vollzugsdienstes des Bundesgrenzschutzes enthalten, während dieser Personenkreis

ebenfalls nicht in der Personalstatistik erfaßt ist; dies führt wiederum zu einer Verfälschung der Ergebnisse, weil sich gerade in dem von BORELL gewählten Untersuchungszeitraum der personelle Auf- und Ausbau der Bundeswehr vollzieht: Von 1961 bis 1965 - um bei den Jahren des vorigen Beispiels zu bleiben - erhöht sich die Zahl der Soldaten der Bundeswehr um 35,5 %, also wiederum wesentlich schneller als die Zahl der Vollbeschäftigten des öffentlichen Dienstes, wie BORELL sie seiner Berechnung zugrunde legt; ⁽⁹⁸⁾ eine Korrektur dieses Fehlers würde zu einer weiteren Erhöhung der Personalzuwachsrate führen. Viertens berücksichtigt BORELL in seiner Berechnung nicht die Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: die Steigerungsraten der Personalausgaben schlagen sich demnach nicht in voller Höhe im individuellen Einkommen jedes Beschäftigten nieder, sondern resultieren zum Teil schon aus dem relativen Anwachsen des höheren Dienstes. Wollte BORELL diesen Faktor berücksichtigen, so müßte er seine Rechnung für jede einzelne Laufbahngruppe aufschlüsseln; hierfür liegt allerdings kein entsprechendes Datenmaterial vor. ⁽⁹⁹⁾

Die Korrektur jeden einzelnen Fehlers der Berechnung BORELLS würde zu einer Verkleinerung der Restgröße, die die finanziellen Auswirkungen struktureller Verbesserungen quantifiziert, führen. Wir können mit diesem Ergebnis unserer Kritik allerdings noch keine Aussage darüber treffen, wie sich die finanziellen Verbesserungen durch Beförderungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu entsprechenden Entwicklungen im Bereich der privaten Wirtschaft verhalten; eine derartige Aussage dürfte deshalb auch kaum möglich sein, weil die zu einem Vergleich erforderlichen Daten, insbesondere solche über die Veränderung der Qualifikationsstruktur in den einzelnen Bereichen der privaten Wirtschaft, nicht vorliegen.

Um die Triebkräfte für die Verbesserung des Stellenkegels und für die Einführung der Regel- bzw. Bewährungsbeförderung im öffentlichen Dienst einschätzen zu können, wollen wir im folgenden den parlamentarischen Entscheidungsprozeß über diese Veränderungen auf der Ebene des Bundes kurz skizzieren; wir

werden dabei feststellen, daß der Vergleich der Aufstiegs- und Einkommenssituation des öffentlichen Dienstes mit der der privaten Wirtschaft stets eine bedeutende Rolle gespielt hat; dadurch läßt sich zumindest in indirekter Form ein Vergleich der Aufstiegschancen im öffentlichen und im privaten Bereich deduzieren.

Der erste Ansatz einer gesetzlichen Fixierung des Stellenkegels im öffentlichen Dienst des Bundes findet sich im "Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes" der Bundesregierung vom 2.9.1966: für die beiden höchsten Beförderungsränge im mittleren, gehobenen und höheren Dienst werden "für Behörden und Dienststellen unterhalb der obersten Bundesbehörden und der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn" höchstzulässige Anteilquoten an der Zahl der Planstellen in der jeweiligen Laufbahngruppe vorgeschlagen.⁽¹⁰⁰⁾ Bereits bei den Beratungen des Innenausschusses über diesen Gesetzentwurf setzt sich die Auffassung durch, der Stellenkegel sei in der vorgesehenen Form unzureichend; außerdem bedürfe es der Schaffung neuer Spitzenämter im mittleren und im gehobenen Dienst, die besoldungsmäßig mit den Eingangsämtern der jeweils nächsthöheren Laufbahngruppe gleichzustellen seien.⁽¹⁰¹⁾ Dieser Auffassung schließt sich der Bundestag bei der Abschlußabstimmung über das Gesetz an.⁽¹⁰²⁾

Die Einführung der Regelbeförderung vom Eingangsamt in das erste Beförderungsrang ist - unter der Bezeichnung Bewährungsbe-förderung - der wesentliche Inhalt des knapp zwei Jahre später, aber immer noch zur Zeit der Großen Koalition, verabschiedeten Zweiten Gesetzes zur Neuordnung des Besoldungsrechts: In dem zunächst von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf wird die Einführung der Bewährungsbeförderung unter Berufung auf bereits praktizierte Regelungen ähnlicher Art bei den Ländern vorgeschlagen.⁽¹⁰³⁾ Im weiteren Beratungsverlauf kommt es - unter Beibehaltung des Vorschlags der Bewährungsbeförderung - zu mehreren Initiativen zur Verbesserung des im Gesetz-entwurf zunächst unveränderten Stellenkegels: Bundesrat⁽¹⁰⁴⁾, Bundesregierung⁽¹⁰⁵⁾, wiederum Bundesrat⁽¹⁰⁶⁾ und schließlich der Innenausschuß des Bundestages⁽¹⁰⁷⁾ schlagen jeweils Ver-

besserungen vor, die der Gesetzgeber in der schließlich verabschiedeten Form des "Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts" vom 14.5.1969 alle übernimmt.⁽¹⁰⁸⁾

Neue Veränderungen bahnen sich an, als in der Zeit der sozial-liberalen Koalition die CDU/CSU-Fraktion in einem nun für Bund und Länder zusammen konzipierten Entwurf eines "Dritten Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts" wiederum eine Erhöhung der Anteile der Beförderungssämter vorsieht,⁽¹⁰⁹⁾ eine Erhöhung, der der Innenausschuß zustimmt und seinerseits weitere Verbesserungsvorschläge hinzufügt.⁽¹¹⁰⁾ Wiederum übernimmt der Gesetzgeber die Verbesserungsvorschläge aller Seiten.⁽¹¹¹⁾

In der dritten Beratung dieses Gesetzes formuliert der Abgeordnete Wagner als Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, welche Überlegungen für die im Gesetz vorgesehenen strukturellen Veränderungen im öffentlichen Dienst ausschlaggebend gewesen sind: Die vorgesehene Kombination linearer und struktureller Besoldungsverbesserungen ergebe ein Gesamtkonzept, das es jedem Bewerber für den öffentlichen Dienst ermögliche, sich über die zukünftigen Chancen seiner Laufbahn zu informieren; damit erfülle das Gesetz die Forderungen, die man an die künftige Beamtenbesoldung stellen müsse:

"Die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes ist sicherzustellen, und der öffentliche Dienst ist auch in Zukunft so attraktiv zu erhalten, daß qualifizierte Kräfte Zugang zu ihm finden."⁽¹¹²⁾

Insgesamt ergibt sich demnach für die Jahre von 1967 bis 1971 eine Veränderung des Stellenkegels in dem Umfang, wie er in der nachfolgenden Tabelle 2/23 (S. 153) dargestellt ist. Die zuletzt zitierte Begründung gibt einen indirekten Hinweis für einen Vergleich der Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft: Die Einführung der Regelbeförderung und die Ausweitung des Stellenkegels von 1967 bis 1971 sind Ausdruck der sich in diesem Zeitraum verschärfenden Konkurrenzsituation zwischen beiden Bereichen; die beschlossenen Maßnahmen sind erforderlich, um für den öffentlichen Dienst ein Maß an Attraktivität zu sichern, das - angesichts der Aufstiegchancen in der privaten Wirtschaft - den öffentlichen Dienst als Berufsfeld konkurrenzfähig macht.

Tabelle 2/23: Entwicklung des Stellenkegels für Beförderungs=
ämter im öffentlichen Dienst 1967 bis 1971

Besoldungs= gruppe; Bewährungs= beförderung	Erstes Ge= setz zur Neuregelung des Besol= dungsrechts v. 6.7.67	Zweites Ge= setz zur Neuregelung des Besol= dungsrechts v. 14.5.69	Erstes Gesetz zur Vereinheit= lichung des Be= soldungsrechts in Bund und Län= dern v. 18.3.71
A 7	40 %	40 %	40 %
A 8	20 %	25 %	30 %
A 9	5 %	5 %	8 %
A 11	25 %	30 %	30 %
A 12	8 %	10 %	12 %
A 13	2 %	2 %	4 %
A 15 und A 16 zusammen	23 %	28 %	40 % ⁽¹⁾
A 16	5 %	6 %	10 % ⁽²⁾
Bewährungs= beförderung	Nein	Ja	Ja

(1) A 15, A 16 und B 2 zusammen.

(2) A 16 und B 2 zusammen.

Die im Jahre 1974 einsetzende wirtschaftliche Rezession, die Finanzkrise in ihrer Folge und der Anstieg der Arbeitslosigkeit verändern diese Situation grundlegend: der öffentliche Dienst gewinnt - wohl in erster Linie aufgrund der höheren Sicherheit des Arbeitsplatzes - gegenüber der privaten Wirtschaft an Attraktivität, so daß der Bundestag im Haushaltsstrukturgesetz vom 18.12.75 den Wegfall der Bewährungsbeförderung beschließen kann, ohne einen Mangel an geeigneten Bewerbern für den öffentlichen Dienst befürchten zu müssen.⁽¹¹³⁾

Dieser kurze Rückblick auf die Entwicklung der Aufstiegschancen im öffentlichen Dienst soll - angesichts des Mangels an Daten für einen direkten Vergleich - deutlich machen, daß die Aus=

weitung des Stellenkegels und die Einführung der Bewährungsbe-
förderung nicht pauschal als eine Privilegierung der Beschäf-
tigten des öffentlichen Dienstes gewertet werden kann, daß
diese Maßnahmen vielmehr - wie auch die Abschaffung der Bewäh-
rungsbeförderung im Jahre 1975 - stets die jeweilige Entwick-
lung auf dem Arbeitsmarkt, d.h. auch die Entwicklung der Auf-
stiegschancen in der privaten Wirtschaft, reflektieren, so
daß eher davon ausgegangen werden darf, daß strukturelle Ver-
besserungen im öffentlichen Dienst entsprechende Verbesserungen
im Bereich der privaten Wirtschaft im großen und ganzen pa-
rallel mitvollziehen. (114)

2.1.7. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben gesehen, daß ein Vergleich zwischen der sozialen
Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der
der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft in den meisten
Einzelfragen zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen kommt und
daß eigentlich nur in der Frage der Sicherheit des Arbeits-
platzes ein methodisch einwandfreier und aussagekräftiger Ver-
gleich möglich ist.

Die Gründe hierfür liegen einerseits in der ungenügenden Daten-
basis für einen solchen Vergleich: in einer Reihe von Fragen
fehlen aufgearbeitete Daten, obwohl sie prinzipiell erhebbar
und aufarbeitbar sind; dies ist etwa der Fall in der Frage der
Lohn- und Gehaltsnebenkosten. Bei anderen Fragen stößt die Er-
hebung von Daten wegen der geringen Operationalisierbarkeit
der zu vergleichenden Sachverhalte auf erhebliche Schwierig-
keiten; so etwa bei einem Vergleich der Aufstiegschancen, der
allein deshalb schon kaum möglich ist, weil das im öffentlichen
Dienst rechtlich eindeutig abgegrenzte Institut der Beförde-
rung in der privaten Wirtschaft in einer vergleichbaren Weise
überhaupt nicht existiert. Bei weiteren Fragen liegen zwar für
einzelne Teilbereiche methodisch einwandfreie Daten vor, eine
Verallgemeinerung auf den gesamten öffentlichen Dienst oder auf
die gesamte private Wirtschaft muß jedoch als äußerst proble-
matisch erscheinen; dies ist etwa bei den Vergleichen der In-

tensität der Arbeit in denjenigen Bereichen, in denen die Privatisierungspraxis in den letzten Jahren vorangeschritten ist, der Fall.

Ein zweites grundsätzliches Problem unserer Untersuchungen liegt, wie wir etwa am Beispiel der Einkommenshöhe gesehen haben, darin, daß die Aussagekraft von Vergleichen zwischen dem gesamten öffentlichen Dienst und der gesamten privaten Wirtschaft äußerst gering ist: einerseits lassen sich innerhalb des öffentlichen Dienstes wesentliche Unterschiede der Höhe und Entwicklung des Einkommens bei den einzelnen Beschäftigtengruppen feststellen, andererseits sind bei diesen Größen zwischen den einzelnen Teilbereichen der privaten Wirtschaft ihrerseits wiederum Unterschiede vorhanden, die zum Teil erheblicher sind, als die zwischen dem gesamten öffentlichen Dienst und der gesamten privaten Wirtschaft.

Die dritte Art von Schwierigkeiten bei einem Vergleich zwischen der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der der Lohnabhängigen der privaten Wirtschaft liegt darin, daß in den beiden Bereichen eine Reihe von Elementen je andersartigen Regelungen unterliegt, ohne daß von vornherein von einer Privilegierung oder einer Unterprivilegierung gesprochen werden könnte. Am augenfälligsten hierbei ist der grundsätzliche Unterschied bei der Ausgestaltung des Dienstverhältnisses der Beamten als eines öffentlich-rechtlichen Verhältnisses im Vergleich zu dem privatrechtlichen Vertragsverhältnis, dem sowohl die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes wie auch die der privaten Wirtschaft unterliegen: Die Zahlung von Versorgungsbezügen an Ruhestandsbeamte ohne jahrelange vorhergehende Beitragszahlungen an eine Rentenversicherung, die Praxis der Beihilfegewährung ohne eine Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung und ähnliche Regelungen des Beamtenrechts sind sicherlich dazu geeignet, bei einem weniger gut informierten Publikum die These von der Privilegierung der Beamten glaubhaft erscheinen zu lassen; denn eine die finanziellen Auswirkungen der beiden verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit in Betracht ziehende Vergleichsrechnung ist so kompliziert, daß sie kaum

geeignet sein dürfte, schlagwortartigen Vereinfachungen überzeugend entgegenzutreten.

Andersartige Regelungen bei öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft liegen etwa auch bei der Bestimmung der Höhe des Einkommens jedes einzelnen Beschäftigten vor: während im Bereich der privaten Wirtschaft die tarifvertraglichen Bestimmungen rechtlich und auch faktisch nur eine Untergrenze der Löhne und Gehälter festlegen, von der je nach individueller Leistung relativ beliebig nach oben abgewichen werden kann, existiert für den öffentlichen Dienst eine stärkere Einengung und Reglementierung bei der Bestimmung der Einkommenshöhe: die individuelle Leistung spielt eine wesentlich geringere Rolle.

Ein weiteres Bestimmungsmoment der Einkommenshöhe im öffentlichen Dienst, das in der privaten Wirtschaft nicht in vergleichbarer Form zu finden ist, ist die familiäre Situation des einzelnen öffentlichen Bediensteten: die Höhe seines Einkommens wird von einer sozialen, mehr die jeweiligen Bedürfnisse als die individuelle Leistung berücksichtigende Komponente beeinflusst.

Auch die zuletzt genannten Unterschiede in der Ausgestaltung der Höhe der Einkommen dürften es interessierten Kreisen erleichtern, durch eine einseitige, nur die Vorteile für einen Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erwähnende Berichterstattung die Behauptung von einer generellen Privilegierung des öffentlichen Dienstes zu belegen.

In einer einzigen Frage, bei der Sicherheit der Arbeitsplätze nämlich, kommt der Vergleich zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft zu einem eindeutigen und auch methodisch unangreifbaren Ergebnis: die Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst ist juristisch und faktisch deutlich höher als in der privaten Wirtschaft.⁽¹¹⁵⁾ Ob dieser Sachverhalt allerdings als ein "Privileg" bezeichnet werden sollte, wobei unter einem Privileg eine moralisch nicht zu rechtfertigende, abzuschaffende oder anderweitig zu kompensierende Besserstellung verstanden wird, dazu gibt es durchaus konträre Auffassungen: Nach DAMMANN sind solche Vorteile, die für alle Mit-

glieder einer Gesellschaft verallgemeinerbar sind, nicht als Privilegien in diesem Sinne anzusehen.⁽¹¹⁶⁾ Als verallgemeinerbar ist aber auch - auf der Grundlage einer qualitativen Umgestaltung der Produktionsverhältnisse - die Sicherheit des Arbeitsplatzes für alle Lohnabhängigen anzusehen. Die Feststellung eines höheren Niveaus der Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst muß daher nicht zur Charakterisierung dieser Situation als einer Privilegierung führen; sie könnte - dies auch auf der Grundlage verschiedener rechtlicher Normsetzungen - zu einer Betrachtungsweise führen, die in der höheren Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst eher ein Vorbild für die übrige Wirtschaft sieht. Entsprechende rechtliche Normen finden sich etwa in einigen Landesverfassungen, am deutlichsten in der nordrhein-westfälischen, in der das Recht auf Arbeit explizit formuliert wird,⁽¹¹⁷⁾ und in der auch vom Deutschen Bundestag ratifizierten Europäischen Sozialcharta vom 18.10.1961.⁽¹¹⁸⁾ Eine Betrachtungsweise der Besserstellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bezüglich ihrer Arbeitsplatzsicherheit gemäß den sozialen Leitbildern dieser Rechtsquellen könnte demnach eine mobilisierende Funktion für die Durchsetzung der Forderung nach einer höheren Arbeitssicherheit auch in der privaten Wirtschaft ausüben.

2.2. Aussagen zu den negativen makroökonomischen Folgen erhöhter Personalausgaben der öffentlichen Hände

Bei den Aussagen, die die negativen makroökonomischen Folgen erhöhter Personalausgaben der öffentlichen Hände ansprechen, lassen sich im wesentlichen zwei Gruppen unterscheiden: ein Teil der Aussagen bezieht sich auf die Verteilungswirkungen erhöhter öffentlicher Personalausgaben, ein anderer Teil der Aussagen auf die konjunkturellen Wirkungen dieser Ausgaben. Im Bereich der publizistischen Auseinandersetzung, die die Verteilungswirkungen steigender öffentlicher Personalausgaben thematisiert, steht in den meisten Fällen der Verweis auf die Tatsache, daß die Mehrzahl der Beschäftigten des öffent-

lichen Dienstes aus Steuermitteln bezahlt werden, die ihrerseits wiederum - in welchen Proportionen auch immer - von allen übrigen Gruppen der Bevölkerung aufgebracht werden müssen, im Vordergrund. Es liegt daher die Argumentation nahe, Lohnforderungen im öffentlichen Dienst seien ein Angriff gegen alle Steuerzahler. Die BILD-Zeitung formuliert diesen Zusammenhang während der Septemberstreiks 1969 im öffentlichen Dienst in folgender Weise:

"Hier geht es nicht darum, irgendeinem Arbeitgeber mehr Geld aus der Tasche zu ziehen. Denn der Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes sind wir alle - die Steuerzahler."(119)

Bleibt es während des ersten Untersuchungsabschnitts der BILD-Zeitung vorbehalten, solche Argumentationen gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu publizieren, so verbreitert sich die Zahl der gleichermaßen Argumentierenden nach dem Februarstreik 1974 bis hin ins Lager der Regierungsparteien.⁽¹²⁰⁾ Konkreter werden die gegen die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Argumente dort, wo sie die Personalausgaben der öffentlichen Hände explizit für Steuererhöhungen verantwortlich machen. Auch diese These wird von der BILD-Zeitung und vom SPIEGEL nicht nur in redaktionellen Eigenbeiträgen vorgetragen,⁽¹²¹⁾ sondern ebenso von Politikern der Regierungskoalition⁽¹²²⁾ und der Opposition.⁽¹²³⁾ Dabei werden nicht nur die Einkommenserhöhungen für die Steuererhöhungen verantwortlich gemacht, sondern auch andere Elemente der sozialen Lage, wie etwa die zum 1.10.1974 in Kraft getretene Arbeitszeitverkürzung, deren finanzielle Auswirkungen nur auf diese Weise aufgefangen werden könnten.⁽¹²⁴⁾

Eine weitere thematische Variante stellt die Argumentation dar, gestiegene Personalkosten in öffentlichen Betrieben und Anstalten seien die Ursache für Tarif- und Gebührenerhöhungen.⁽¹²⁵⁾ Im Zentrum solcher Vorwürfe stehen die Beschäftigten von Bahn und Post,⁽¹²⁶⁾ angesprochen werden aber auch die Gebührenerhöhungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten⁽¹²⁷⁾ und kommunaler Einrichtungen.⁽¹²⁸⁾

Wiederum nur eine thematische Variante gegenüber der Steuer- und der Gebühren-Argumentation stellt die Aussage dar, die hohen

Personalkosten seien als Ursache für die wachsenden Defizite der öffentlichen Betriebe und Anstalten anzusehen.⁽¹²⁹⁾

Dieser Argumentation schließt sich auch Finanzminister Schmidt an, wenn er am 3.4.1973 in der Einbringungsrede zum Haushaltsgesetz 1973 erklärt:

"Große finanzielle Sorgen bereitet nach wie vor die Deutsche Bundesbahn, die trotz erheblicher Zuweisungen des Bundes in den letzten Jahren im wesentlichen wegen der überproportional ansteigenden Personalkosten steigende Verluste aufzuweisen hat."⁽¹³⁰⁾

Explizit wird der Zusammenhang zwischen diesen Defiziten und den Konsequenzen für den Steuerzahler immer dann thematisiert, wenn darauf hingewiesen wird, daß durch die Deckung der Defizite aus Mitteln der öffentlichen Haushalte die Interessen aller Steuerzahler tangiert werden.⁽¹³¹⁾

Immer noch auf der Argumentationsebene der Verteilungswirkungen wird in einer Reihe anderer Statements dargestellt, in welcher Weise erhöhte Personalausgaben bzw. die Verkürzung der Arbeitszeit zu Kürzungen bei anderen Ausgabearten bzw. zur Einschränkung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes führen. In allgemeinster Form wird dabei beklagt, der steigende Anteil der Personalausgaben beschneide den Spielraum für nicht näher definierte "Reformen", so etwa, wenn ein Beamter des Bundesfinanzministeriums angesichts der Forderungen der Gewerkschaft ÖTV für das Jahr 1972 feststellt:

"Bei Realisierung der Gewerkschaftsforderungen in voller Höhe müssen wir die Reformen beschneiden. Das ist das kleine Einmaleins."⁽¹³²⁾

Etwas konkreter wird diese Argumentation bereits, wenn an die Stelle von "Reformen" nun "Investitionen"⁽¹³³⁾ treten und diese im einzelnen sogar benannt werden. So schreibt etwa der SPIEGEL angesichts der Ergebnisse der Tarifrunde für 1975:

"In allen Gebietskörperschaften streichen unterdes die Kämmerer ihre Investitionsetats zusammen, um Spielraum für die neuen Besoldungsmilliarden zu schaffen. Auf der Strecke bleiben beinahe überall der Wohnungs-, Schul- und Krankenhausbau sowie Versorgungseinrichtungen."⁽¹³⁴⁾

Ähnlich wie in einem privaten Industriebetrieb wirken sich nach Darstellung des SPIEGEL bei der Bundesbahn die steigenden Personalkosten aus: sie vermindern die Möglichkeiten von Rationalisierungsinvestitionen und seien auch deshalb mitverantwortlich für die Defizite des Unternehmens.⁽¹³⁵⁾ Ähnlich ergibt sich - ebenfalls nach SPIEGEL - bei der Bundeswehr die Situation, daß steigende Personalkosten dafür verantwortlich sind, daß "die Bundeswehr die Beschaffung neuer Waffensysteme verschieben, kürzen oder annullieren" muß.⁽¹³⁶⁾ Schließlich wird die Möglichkeit der Verminderung der Quantität und/oder der Qualität öffentlicher Dienstleistungen aufgrund sozialer Verbesserungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dargestellt. Für die BILD-Zeitung stellen sich die Folgen der Arbeitszeitverkürzung vom 1.10.1974 folgendermaßen dar: "Wir sehen noch mehr Schilder 'vorübergehend geschlossen', die Aktenberge wachsen."⁽¹³⁷⁾ Für die Verschlechterung des Fernsehprogramms - konkret: für den Anstieg der Zahl von Wiederholungssendungen - wird die Finanzmisere der Fernsehsender verantwortlich gemacht, die ihrerseits u.a. auf "die Gehälter der TV-Angestellten" zurückgeführt wird.⁽¹³⁸⁾ Hohe Personalkosten und niedrige Lehrverpflichtungen für Hochschullehrer macht die F.D.P.-Politikerin Hamm-Brücher dafür verantwortlich, daß die Aufnahmekapazität der westdeutschen Hochschulen geringer ist als die von Hochschulen in vergleichbaren Staaten.⁽¹³⁹⁾ Schließlich wird - als letztes Beispiel - behauptet, die Bundespost müssen aufgrund der hohen Tarifabschlüsse vom Februar 1974 ihre Leistungen für die Postkunden einschränken.⁽¹⁴⁰⁾ Kommen wir nun zur Darstellung der Aussagen über die konjunkturellen Wirkungen erhöhter öffentlicher Personalausgaben. In einer Reihe von Statements wird in einer wenig konkreten Weise behauptet, die Ausweitung der öffentlichen Personalausgaben sei zum jeweiligen Zeitpunkt konjunkturpolitisch unvertretbar, gefährde den Aufschwung, wirke prozyklisch statt antizyklisch usw.⁽¹⁴¹⁾ Gegenüber einer solchen, recht abstrakten Argumentationsweise ist der Hinweis auf die inflationäre Wirkung einer Steigerung der öffentlichen Personalausgaben für ein bezüglich

seiner eigenen Interessen derart angesprochenes Publikum bereits wesentlich anschaulicher. So heißt es etwa in der BILD-Zeitung nach den Septemberstreiks 1969 im öffentlichen Dienst:

"Was in die Taschen von mehr als fünf Millionen Bundesbürgern (...) wandert, schlägt sich unmittelbar auf die Konjunktur um. Und damit auf den Geldwert."(142)

Von besonderer Bedeutung ist wohl auch der bereits eingangs zitierte Appell, den Bundeskanzler Brandt am 24.1.1974 angesichts der sich zuspitzenden Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen Dienst an die öffentlichen Bediensteten richtet:

"Zweistellige Ziffern bei den Tarifen beschleunigen die Gefahr einer entsprechenden Entwicklung bei den Preisen."(143)

In ähnlicher Weise wird ein Wirkungszusammenhang zwischen öffentlichen Personalausgaben und Inflation während fast aller Tarifauseinandersetzungen im Untersuchungszeitraum von seiten der Presse, aber auch von seiten der sozialliberalen Koalition behauptet.⁽¹⁴⁴⁾

Gelegentlich ist die Rede davon, die Personalausgaben des öffentlichen Dienstes gefährdeten die Stabilität.⁽¹⁴⁵⁾ Obwohl diese Formulierung sprachlich nicht eindeutig ist, dürfen wir annehmen, daß hiermit auch das Problem der Geldwertstabilität angesprochen ist, zumal in zwei Fällen auch explizit von der "Preisstabilität" gesprochen wird.^(145a)

Schließlich wird der Anstieg der Personalkosten im öffentlichen Dienst auch - wenn auch nur indirekt - für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht: auf die Frage der BILD-Zeitung, wer nach der Tarifrunde für 1975 die Leidtragenden überhöhter Abschlüsse seien, antwortet der nordrhein-westfälische Finanzminister Wertz:

"Alle. Denn aufgeblähte Haushalte wirken inflationssteigernd, und die Inflation ist der Vater der Arbeitslosigkeit."(146)

Beschäftigen wir uns zunächst mit der Problematik der Verteilungswirkungen wachsender öffentlicher Personalausgaben. Für eine Modellbetrachtung wollen wir davon ausgehen, daß einer=

seits das Output an öffentlichen Dienstleistungen konstant ist, daß zweitens die Löhne der Beschäftigten in der privaten Wirtschaft proportional zur dortigen durchschnittlichen Produktivitätssteigerung wachsen, daß drittens die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst ebenso schnell wachsen, wie in der privaten Wirtschaft. In diesem Falle ergibt sich deshalb eine relative Verteuerung der öffentlichen Dienstleistungen, weil wir - wie bereits ausführlich dargestellt - davon ausgehen müssen, daß der Produktivitätszuwachs im öffentlichen Dienst durchschnittlich geringer ist als in der privaten Wirtschaft. Das heißt, daß schon bei einem gleichbleibenden Output an öffentlichen Dienstleistungen derjenige Betrag steigt, den die Empfänger primärer Revenuen zur Finanzierung des öffentlichen Dienstes aufbringen müssen.

Die dargestellte Entwicklung ist, wie bereits nachgewiesen, ausschließlich den materiell-gegenständlichen Besonderheiten der Erstellung von Dienstleistungen geschuldet, gilt also nicht nur für den öffentlichen Dienst, sondern auch für die private Erstellung von Dienstleistungen.

Es ist unbestreitbar, daß dieses relative Ansteigen der Personalausgaben im öffentlichen Dienst in irgendeiner Weise eine relative Einschränkung anderer Verwendungsarten des gesellschaftlichen Wertproduktes bedeutet, deren wichtigste in den zuvor dargestellten Statements bereits genannt wurden: Erhöhung von Steuern und/oder Gebühren, d.h. Abwälzung auf die primären Revenuen, oder Abzüge von anderen Arten des Staatsverbrauchs.

Ein anderes mögliches Modell könnte bezüglich der Einkommensentwicklung von den gleichen Prämissen ausgehen, anders als im ersten Modell jedoch einen konstanten Anteil der Personalausgaben der öffentlichen Hände an der Verwendung des gesellschaftlichen Wertproduktes annehmen. In diesem Falle ergibt sich - die Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung von materieller Produktion und Dienstleistungserbringung in gleicher Weise vorausgesetzt - die Notwendigkeit einer quantitativ und/oder qualitativen Einschränkung des Outputs an öffentlichen Dienstleistungen; entsprechende konkrete Beispiele hierfür

sind in den zuvor dargestellten Statements ebenfalls genannt worden.

Normativer Ausgangspunkt für beide Modelle ist - dies soll nochmals betont werden - die Prämisse, daß die Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes genauso schnell wachsen sollen wie die der Beschäftigten in der privaten Wirtschaft.⁽¹⁴⁷⁾ Diese normative Prämisse hat zugleich eine funktionelle Seite: die soziale Gleichstellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit denen der privaten Wirtschaft ist erforderlich, um auf dem Arbeitsmarkt in ausreichender Zahl Bewerber für den Eintritt in den öffentlichen Dienst gewinnen zu können.

Erkennt man diese normative und funktionelle Prämisse an, so ist eine Einschränkung anderer Verwendungsarten des gesellschaftlichen Wertproduktes oder die Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebotes tatsächlich erforderlich, um die notwendigen Personalkosten für den öffentlichen Dienst bestreiten zu können. Wie diese Einschränkung im einzelnen aussieht, auf Kosten welcher gesellschaftlichen Gruppe sie erfolgt, darüber kann es keine allgemeingültige Aussage geben; hierüber entscheidet allein - ohne daß ein Automatismus der einen oder anderen Art besteht - das in den politischen Entscheidungsprozeß eingehende gesellschaftliche Kräfteverhältnis. Daher kann nicht von einem spezifischen, notwendigerweise antagonistischen Gegensatz zwischen den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und den Beschäftigten in der privaten Wirtschaft ausgegangen werden.⁽¹⁴⁸⁾

Diese modellhafte Betrachtungsweise soll durch einige eher empirisch orientierte Bemerkungen ergänzt werden. Die Kritik, steigende Personalausgaben schränken den Spielraum für Investitionen ein, muß insoweit relativiert werden, als der Anteil der Personalausgaben sich nicht beliebig zugunsten der Investitionen beschneiden läßt: "Investitionen können nur begrenzt zu Lasten der Personalausgaben ausgedehnt werden; denn neugeschaffene Kapazitäten (Schulen, Krankenhäuser usw.) erfordern, will man sie nutzen, auch zusätzliches Personal."⁽¹⁴⁹⁾ Zweitens muß es als fraglich angesehen werden, ob in den ver-

gangenen Jahren tatsächlich eine starke Erhöhung der Personalausgaben zur Zurückstellung öffentlicher Investitionen geführt hat; für das Jahr 1971 stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung jedenfalls fest: "Die zusätzlichen Personalausgaben haben Länder und Gemeinden nicht durch entsprechende Zurückhaltung bei anderen Aufgaben kompensiert. Besonders stark haben sie im Aufschwung zurückgestellte Investitionen nachgeholt."⁽¹⁵⁰⁾

Drittens muß die Darstellung der Rolle der Personalkosten als der entscheidenden Ursache der Defizite der öffentlichen Unternehmen bestritten werden: für die öffentlichen Betriebe ist es geradezu charakteristisch, daß die Rücksicht auf externe Effekte ihre Handlungsweise wesentlich bestimmt; die Ursachen für die Defizite öffentlicher Betriebe sind also eher bei einer - wie auch immer im einzelnen begründeten - Leistungsabgabe unter dem Selbstkostenpreis zu suchen.

Aus den zuvor dargestellten Statements, in denen ein Zusammenhang zwischen steigenden Personalausgaben und steigenden Inflationsraten behauptet wird, geht nicht immer mit hinreichender Deutlichkeit hervor, welche Art von Inflation hierbei gemeint sein soll. Denkbar ist einerseits eine "schleichende", konjunkturunabhängige Inflation, die ihrem Wesen nach das Ergebnis eines versteckten Verteilungskampfes darstellt, andererseits eine konjunkturell bedingte Inflation, die sich in der Periode der wirtschaftlichen Hochkonjunktur einstellt.

Wir wollen nachfolgend beide möglichen Argumentationslinien diskutieren; die Theorie der "schleichenden" Inflation soll dabei eine eigene Behandlung erfahren, während die konjunkturabhängige Inflation im größeren Rahmen einer antizyklischen Politik der öffentlichen Personalausgaben nur implizit diskutiert wird.

Eine modellhafte Begründung dafür, daß steigende Personalausgaben zur "schleichenden" Inflation beitragen, finden wir im Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Der durch die große Zahl ausgabeintensiver Reformvorhaben der frühen siebziger Jahre bedingte Anstieg der Staatsausgaben sei nur durch

eine steigende Steuerquote realisierbar gewesen; diese Erhöhung der Steuerquote sei allerdings nicht ohne Gegenwehr geblieben:

"Zum selben Zeitpunkt, als der Staat sich anschickte, traten die Arbeitnehmer zur Expansion ihres eigenen Anteils an und trieben die Zuwachsrate des Tariflohnlevels hinauf. Dies wiederum schlug auf den Staat zurück: Die Personal-etats der öffentlichen Körperschaften (...) stiegen beträchtlich. (...)

Die Unternehmen versuchten ihre Ansprüche zu verteidigen, gegen beide Seiten, gegen erhöhte Forderungen des Staates und gegen erhöhte Forderungen ihrer Beschäftigten. Sie wehrten sich in der ihnen eigenen Form: sie erhöhten die Preise.

So führte der Zusammenstoß steigender Ansprüche zur Inflation."(151)

Das vorliegende Modell setzt an bei der Erhöhung der Staatsausgaben für nicht näher bezeichnete Reformvorhaben als ursprünglicher Veränderung eines Anspruchs an das gesellschaftliche Wertprodukt und beschreibt die reaktiven Verhaltensweisen der übrigen Wirtschaftssubjekte; der immanenten Logik des Modelles würde es auch entsprechen, wenn andere Erhöhungen des Anspruchs an das Sozialprodukt als ursprüngliche, bei den konkurrierenden Wirtschaftssubjekten entsprechende Reaktionen hervorrufende Veränderungen angesehen würden. So könnte etwa die Erhöhung des Lohnlevels der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Ausgangspunkt einer nachfolgenden Kettenreaktion angesehen werden, wie dies bei den zuvor dargestellten Statements mehr oder weniger ausgeprägt der Fall ist; mit der gleichen logischen Berechtigung könnte allerdings auch der wachsende Bedarf der privaten Unternehmen an öffentlichen Vorleistungen und/oder Subventionen als Ausgangspunkt der Analyse genommen werden.

Selbst wenn man den Grundgedanken des Modells der Anspruchs-induzierten-Inflation akzeptieren würde, so ließe sich aufgrund der Beliebigkeit der möglichen Varianten dieses Modells kein eindeutig bestimmbares auslösendes Moment für die "schleichende" Inflation bestimmen.

Es gibt allerdings gute Gründe dafür, die Brauchbarkeit dieses Erklärungsmodells - ganz gleich in welcher Variante - insgesamt anzuzweifeln: Erklärt werden soll eine "schleichende", d.h. sich längerfristig unabhängig von den jeweiligen Konjunktur-

zyklen durchsetzende Inflation; eine solche Form der Inflation hat es nicht immer gegeben: betrachten wir die Preisentwicklung bis etwa zum Ende des vorigen Jahrhunderts, so läßt sich feststellen, daß Phasen inflationärer Entwicklung immer wieder von Phasen deflationärer Entwicklung abgelöst wurden. Erst etwa seit dem Beginn unseres Jahrhunderts läßt sich das Phänomen der "schleichenden" Inflation als einer langfristigen Tendenz feststellen. Es wäre daher nur konsequent, nach solchen Erklärungen zu suchen, die den historischen Charakter der "schleichenden" Inflation berücksichtigen, was die dargestellte Theorie der Anspruchs-induzierten-Inflation nicht vermag; denn konkurrierende Ansprüche an das gesellschaftliche Wertprodukt hat es immer gegeben, ohne daß sie jedoch auch immer zu einer "schleichenden" Inflation geführt hätten.⁽¹⁵²⁾ Wir hoffen, mit den vorstehenden Ausführungen die Beliebigkeit und Ahistorizität der Theorie der Anspruchs-induzierten-Inflation in einem Maße deutlich gemacht zu haben, das die Erklärungskraft dieser Theorie zumindest stark relativiert. Wenden wir uns nun der konjunkturpolitischen Fragestellung im Rahmen unseres Untersuchungszusammenhangs zu: Theoretisch können die öffentlichen Personalausgaben durchaus als Instrument der staatlichen Konjunkturpolitik betrachtet werden; ihr instrumenteller Einsatz muß dabei denjenigen Prinzipien unterworfen sein, die für die staatliche Ausgabenpolitik insgesamt - oder spezieller: für die staatlichen Ausgaben für Käufe und Dienste - Geltung haben.⁽¹⁵³⁾ In der einfachsten Form läßt sich ein antizyklischer Einsatz der öffentlichen Personalausgaben demnach in der folgenden Weise beschreiben:

In der Zeit der Hochkonjunktur soll der Staat seine Personalausgaben in einer Weise drosseln, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage verringert.

In der Zeit der Rezession soll der Staat durch erhöhte Personalausgaben zur Erhöhung der Nachfrage beitragen.

Wir können nun feststellen, daß diese Maximen in der Praxis der publizistischen Auseinandersetzung um die Folgen erhöhter öffentlicher Personalausgaben in einer inkonsistenten - oder moralisch formuliert: unehrlichen - Weise aufgegriffen werden:

In der Zeit der Hochkonjunktur wird zwar - richtigerweise - die Forderung nach einer Drosselung der öffentlichen Personalausgaben mit Vehemenz vorgetragen, in der Zeit der Rezession fehlen allerdings jegliche Forderungen nach einer Erhöhung der staatlichen Personalausgaben; stattdessen finden wir auch im zweiten Untersuchungsabschnitt eine Reihe von Statements, die erhöhte öffentliche Personalausgaben als konjunkturell schädlich bezeichnen.

Diese Inkonsistenz der Argumentation findet sich nicht nur in den analysierten Medien, sie ist auch typisch für die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegebenen Einschätzungen und Empfehlungen für die staatliche Konjunkturpolitik: So wird etwa im Jahresgutachten 1971 den öffentlichen Gebietskörperschaften ein prozyklisches Verhalten in ihrer Ausgabenpolitik vorgeworfen, das im wesentlichen auf die "sprunghafte Ausweitung der Personalausgaben" zurückzuführen sei.⁽¹⁵⁴⁾ Nach Beginn der Rezession im Jahre 1974 kommt es jedoch keinesfalls zu einer Empfehlung, aus konjunkturpolitischen Gründen die (Personal-)Ausgaben zu erhöhen; für das Jahr 1974 wird stattdessen eine "in der Breite expansive Finanzpolitik" als keineswegs erwünscht bezeichnet, da eine solche Expansion - man beachte die Argumentationsverschiebung! - im Widerspruch zu den "Stabilitätsbemühungen der Geldpolitik" stehe.⁽¹⁵⁵⁾

Charakteristisch für die Argumentationsverschiebung ist der Übergang von der bisher überwiegend fiskalistisch ausgerichteten zu einer eher monetaristisch ausgerichteten Konjunkturpolitik: während die Geldpolitik nun als "ein äußerst kraftvolles Instrument"⁽¹⁵⁶⁾ in den Vordergrund des konjunkturpolitischen Instrumentariums geschoben wird, soll nach Auffassung des Sachverständigenrates "die Rolle der Finanzpolitik im Konzept der Globalsteuerung weniger anspruchsvoll formuliert werden."⁽¹⁵⁷⁾

Die für diesen Prioritätenwechsel gegebene Begründung ist bezeichnend für die schwache argumentative Grundlage der neuen Konzeption der Globalsteuerung: "seit langem" tendiere die konjunkturelle Entwicklung "eher zur Übernachfrage als zur

Unterbeschäftigung", der Staat komme daher verhältnismäßig selten aus konjunkturpolitischen Gründen in die Lage, "die Erfüllung drängender öffentlicher Aufgaben auch einmal beschleunigt voranzutreiben"; dieser konjunkturpolitische Imperativ lasse sich allerdings "angesichts des starken politischen Drängens, das hinter den Staatsaufgaben steht", nur schwer verwirklichen, weshalb monetaristischen Maßnahmen innerhalb der Konjunkturpolitik die Priorität zukommen solle.⁽¹⁵⁸⁾ Unehrllich ist diese Begründung vor allem deshalb, weil sie gerade zu einem Zeitpunkt gegeben wird, in dem in einer Situation der gesamtwirtschaftlichen Rezession der dargestellte Konflikt zwischen einer auf die Drosselung der Staatsausgaben gerichteten konjunkturpolitischen Zielsetzung und einer gesellschaftspolitisch begründeten Ausweitung der öffentlichen Ausgaben nicht mehr besteht!

Man kann die Argumentation der Sachverständigenrates bezüglich der öffentlichen Personalausgaben - leicht vereinfacht - demnach in zwei Sätzen zusammenfassen: In der Zeit der Hochkonjunktur sollen die Personalausgaben nach Möglichkeit gedrosselt werden, um die Konjunktur nicht zusätzlich anzuheizen; in der Zeit der Rezession sollen die Personalausgaben ebenfalls gedrosselt werden, um diesmal der "schleichenden" Inflation entgegenzuwirken.

Die argumentative Inkonsistenz ist offensichtlich.

Wollte man der dagegen der immanenten Logik einer fiskalisch ausgerichteten Konjunkturpolitik gerecht werden, so müßte eine Lohnpolitik im öffentlichen Dienst angestrebt werden, die sowohl in der Zeit der Hochkonjunktur als auch in der Rezession antizyklische Wirkungen hätte. Die könnte nach TEICHMANN etwa dadurch erreicht werden, daß zwar nicht die Besoldungshöhe, wohl aber der Zeitpunkt der periodischen Anhebungen Ansatzpunkt der Konjunkturpolitik sein sollte. "Dem öffentlichen Dienst mit seiner qualifizierten Arbeitsplatzgarantie müßte es zumutbar sein, daß seine Bezahlung von den Lohnzyklen gelöst und am mittelfristigen Trend orientiert ist."⁽¹⁵⁹⁾

Die Frage der Realisierbarkeit eines solchen Konzepts muß auf

zwei verschiedenen Ebenen diskutiert werden; einerseits ist zu fragen, ob ein derartiges Konzept angesichts der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt realisierbar ist. In der Zeit der Hochkonjunktur würde seine Verwirklichung dazu führen, daß Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in gewissem Umfang zur privaten Wirtschaft abwanderten, so daß die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes stark in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. (160)

Andererseits ist zu fragen, ob die völlige Aufgabe der Tarifautonomie im öffentlichen Dienst, die die Voraussetzung für die Realisierung des Konzeptes ist, durchsetzbar oder auch nur wünschenswert wäre: dem konjunkturpolitischen Ziel müßte das verfassungsmäßige Recht der Koalitions-, Verhandlungs- und Streikfreiheit, wie es heute für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes realisiert ist, geopfert werden!

Zum Schluß der Diskussion der negativen makroökonomischen Folgen erhöhter öffentlicher Personalausgaben noch eine kurze Bemerkung zu der Behauptung, die Inflation sei "der Vater der Arbeitslosigkeit", wie der nordrhein-westfälische Finanzminister Wertz sie auch im Hinblick auf die steigenden Personalausgaben der öffentlichen Haushalte formuliert hat: Der empirische Befund - bekanntgeworden als sogenannte erweiterte Philipps-Relation - zeigt eher eine negative als eine positive Korrelation zwischen Inflationsrate und Arbeitslosenquote, wobei die Gesetzmäßigkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit dieses Verhältnisses in der wirtschaftstheoretischen Diskussion allerdings noch sehr umstritten ist. (161)

2.3. Aussagen zur Kritik der Mittel zur Durchsetzung der sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Bei der publizistischen Auseinandersetzung um die Zulässigkeit einzelner Mittel zur Durchsetzung der sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes steht die Kritik des Streikrechts im Mittelpunkt.

Ein Streikverbot für Beamte, das unmittelbar aus den Prinzipien des Beamtenrechtes abgeleitet ist, formuliert Innenminister Genscher vor dem Deutschen Beamtenbund am 21.5.1971 folgendermaßen:

"Grundlage des Berufsbeamtentums ist die Idee des gegenseitigen Treueverhältnisses zwischen Beamten und Staat. Vom Beamten wird im Gesetz verlangt, daß er 'dem ganzen Volk' dient, daß er 'bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht nimmt' und daß er sich seinem Beruf 'mit voller Hingabe' widmet. Solche Anforderungen, solche Definitionen lassen für ein Streikrecht keinen Raum."(162)

Beim gleichen Anlaß begründet Genscher ein Streikverbot für Beamte auch aus staatsrechtlicher Sicht:

"Ein Arbeitskampf der Beamten würde sich gegen den Gesetzgeber selbst richten, der zum Beispiel auch die Besoldungsgesetze erlassen hat. Das heißt: Ein Beamtenstreik greift den im Parlament zum Ausdruck gekommenen demokratischen Willen des Volkes an. Die Souveränität dieses Willens aber kann und darf durch Kampfmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden."(163)

Ein funktionelles Streikverbot für Beamte erläutert schließlich Innenminister Maihofer am 20.2.1975 vor dem 9. DGB-Beamtentag in folgender Weise:

"Die Leistung, zu der sich ein Beamter mit seinem Eintritt in den Staatsdienst verpflichtet, ist darum nicht bloß Leistung für den Staat, sondern Leistung für unsere Bürger. Ganz anders als früher sieht sich heute der Bürger selbst von dem betroffen, was der Beamte als Diener des Staates für ihn als Staatsbürger leistet oder nicht leistet. (...)
Stellt deshalb ein Beamter in diesem Bereich seine Leistung im Dienste des Staates ein oder schränkt er sie auch nur ein, dann schadet er zwar mittelbar auch seinem Dienstherrn, dem Staat, er schadet unmittelbar jedoch viel mehr dem, dem diese Leistung gilt: dem Bürger."(164)

Es ist naheliegend, die zuletzt vorgetragene Argumentation, die zunächst nur für Beamte formuliert wird, auch auf die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes auszudehnen. Entsprechende Überlegungen finden wir bei Innenminister Genscher, wenn er am 10.1.1972 vor Vertretern des Deutschen Beamtenbundes folgende Gedanken äußert:

"Es ist sicher, daß ein Streik dieser letzteren Bediensteten (der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes, L.K.), etwa im Bereich der Versorgungsbetriebe, die Staatsfunktion lähmen könnte.

Man könnte sich daher auf den Standpunkt stellen, daß das geltende Recht die Gefahr eines Streiks nicht hinreichend bannet, daß die öffentlichen Aufgaben grundsätzlich kein Streikrecht gestatten, und daß daher ein Streikverbot für alle öffentlichen Bediensteten eingeführt werden müßte."(165)

Mit einer einzigen Ausnahme - in einem am 7.1.1972 veröffentlichten Interview äußert sich Postminister Ehmke nicht explizit ablehnend zum Streikrecht von Postbeamten⁽¹⁶⁶⁾ - verneinen sämtliche anderen Statements mit einer oder mehreren dieser drei Argumentationslinien ein Streikrecht der Beamten des öffentlichen Dienstes⁽¹⁶⁷⁾ und auch die Rechtmäßigkeit von Streiksurrrogaten wie "Dienst nach Vorschrift", Bummelstreiks usw.⁽¹⁶⁸⁾

Ohne bereits ein juristisch begründbares Streikverbot zu behaupten, beschäftigt sich eine große Zahl von Statements mit den Folgen von Streiks im öffentlichen Dienst, wobei nicht mehr danach unterschieden wird, ob sie von Arbeitern, Angestellten oder Beamten durchgeführt werden, und versucht dabei, beim Kreis der von diesen Folgen Betroffenen eine streikfeindliche Haltung hervorzurufen.⁽¹⁶⁹⁾

Den Grundtenor der mit negativer Wertung versehenen Berichterstattung über die Folgen von Streiks im öffentlichen Dienst formuliert die BILD-Zeitung bereits während der Septemberstreiks 1969: Unter der Leitfrage "Bricht 48 Stunden vor der Bundestagswahl in der Bundesrepublik das totale Chaos aus?" werden detailliert die Folgen des sich abzeichnenden Streiks ausgemalt:

"Kein Strom? Kein Wasser? Kein Verkehr? Keine Post? Das alles kann lahmgelegt werden, wenn es zu wilden Streiks im öffentlichen Dienst kommt:

- Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung
- Die Müllabfuhr
- Der Bus- und Straßenbahnverkehr
- Der Luftverkehr
- Außerdem würden Verwaltungsbehörden durch einen wilden Streik von Angestellten lahmgelegt

Das gleiche gilt für den Betrieb von Post und Bahn"(170)

Die Konsequenzen eines Arbeitskampfes für ein breites Publikum werden auch bei der Berichterstattung über die Streiks des Lufthansa-Bodenpersonals im Winter 1971 in den Vordergrund gestellt:

"Mit Tränen in den Augen steht eine Mutter in der Abflughalle des Frankfurter Flughafens. Sie hat fünf Jahre gespart, um endlich wieder einmal ihren einzigen Sohn in Amerika zu sehen. Aber aus dem Besuch wird vorerst nichts."
(171)

Im Rahmen des Streiks des Lufthansa-Bodenpersonals tritt uns ein Argument entgegen, daß im allgemeinen bei Arbeitskämpfen im öffentlichen Dienst untypisch ist, gerade aber bei öffentlichen Betrieben in privatrechtlicher Form noch von gewisser Bedeutung sein kann: Der Streik treibe die Lufthansa in die Pleite und gefährde damit die Arbeitsplätze der Streikenden und auch die aller anderen Beschäftigten der Lufthansa.⁽¹⁷²⁾

Als besonders bedeutungsvoll für die späteren Auseinandersetzungen um die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erweist sich der sich über mehrere Jahre hinziehende Bummelstreik der Fluglotsen.⁽¹⁷³⁾ Die unmittelbaren Folgen, nämlich die Verspätung von Flügen, der Ausfall von Flügen, dies gerade auch von Charter-Maschinen zu Urlaubszielen, stehen jahrelang im Mittelpunkt der publizistischen Darstellung und Kritik.⁽¹⁷⁴⁾

Daneben werden eine Reihe weiterer negativer Folgeerscheinungen thematisiert:

- Durch die überlangen Wartezeiten der Flugzeuge vor dem Start entstünden zusätzliche Belästigungen und Gesundheitsschäden für die Anwohner der Flughäfen.
- Die lange Wartezeit vor dem Start beeinträchtigte die körperliche Verfassung der Piloten, wodurch die Sicherheit der Passagiere gefährdet werde.
- Durch die langen Wartezeiten steige die Luftverschmutzung.
- Durch verzögerte Landungen überfülle sich der Luft-Wartezimmer über den Flughäfen, was zur Beeinträchtigung der Sicherheit führe.
- Durch den Ausfall von Flügen entstehe Hotels, Taxi- und Mietwagenunternehmen in der Nähe von Flughäfen ein Ge-

schäftsverlust in Höhe von bis zu 50 % des Umsatzes.

- Der Bummelstreik der Fluglotsen gefährde die Sicherheit der Arbeitsplätze der Piloten.⁽¹⁷⁵⁾

Ähnlich wie während der Septemberstreiks 1969 stehen bei den kurzfristigen Arbeitsniederlegungen im Sommer 1973⁽¹⁷⁶⁾ und auch beim Streik im Februar 1974 wiederum die Konsequenzen für die gesamte Bevölkerung im Mittelpunkt der Darstellung. So heißt es etwa am 28.1.1974 in der BILD-Zeitung über den sich anbahnenden Streik:

"Er könnte die Müllabfuhr und die Strom- und Gasversorgung lahmlegen. Omnibusse und Straßenbahnen würden unter Umständen nur noch einen Notdienst aufrechterhalten. Der Flugverkehr, die Post, die Eisenbahn könnten empfindlich gestört werden. Auch in Krankenhäusern und Finanzämtern wären Streiks nicht ausgeschlossen."⁽¹⁷⁷⁾

Eine weitere Konsequenz dieser Streiks wird in der Bedrohung der Sicherheit von Arbeitsplätze gesehen, zwar nicht derer der Streikenden selbst, doch solcher in Wirtschaftszweigen, die von Streiks bei der Bahn und bei der Post mittelbar getroffen würden.⁽¹⁷⁸⁾

Ist die Wertung der Folgen von Streiks im öffentlichen Dienst bei den untersuchten Statements auch durchweg negativ, so bedeutet dies doch noch nicht automatisch, daß die Verantwortung für die Arbeitsniederlegungen den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes oder ihren Gewerkschaften zugerechnet werden muß. Falls es den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes gelingt, in einer breiteren Öffentlichkeit ihre Forderungen als berechtigt darzustellen, kann die Verantwortung für einen Streik und damit auch für dessen Folgen auch dem öffentlichen Arbeitgeber zugerechnet werden;⁽¹⁷⁹⁾ dies ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn bei der Beurteilung der Ursachen des Arbeitskampfes parteipolitische Überlegungen zum Tragen kommen.

Solche Überlegungen spielen offensichtlich eine gewisse Rolle, wenn die BILD-Zeitung im September 1973 und im Winter 1974 die Schuld für die Streiks im öffentlichen Dienst zumindest teilweise der sozialliberalen Bundesregierung zuzuschieben versucht; die BILD-Zeitung stellt etwa am 11.9.1973 angesichts

der drohenden kurzfristigen, auf die Durchsetzung von Teuerungszulagen gerichteten Arbeitsniederlegungen die soziale Situation der Müllarbeiter relativ wohlwollend dar:

"Morgens um 4 Uhr aufstehen, 600 Mülltonnen am Tag stemmen, abends total erschöpft ins Bett fallen - und das für 1500 Mark im Monat."(180)

Ähnlich macht sich die BILD-Zeitung zum Anwalt der Beamten:

"Ohne zusätzliche Gelder geht es auch bei den Beamten nicht mehr. Sie dürfen nicht von der Regierung vernachlässigt werden, wenn die Gewerkschaften Teuerungszulagen erstreiken wollen, was die Beamten nicht dürfen."(181)

Noch deutlicher wird diese gegen die sozialliberale Koalition gerichtete Tendenz während der Februarstreiks 1974; hier konstatiert die BILD-Zeitung angesichts der Streikfolgen wiederum: "Der Bürger ist der Dumme." Gleichzeitig heißt es jedoch auch:

"Wir gönnen den fleißigen Müllmännern, Busfahrern, Briefträgern den Lohn. Sie brauchen ihn dringend. Aber warum hat die Regierung uns diese Streiktage dann nicht ganz erspart?"(182)

Es bleibt allerdings die Ausnahme, daß die BILD-Zeitung sich zum Fürsprecher der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes macht; als Regel ist eher anzusehen, daß ihnen die Verantwortung für Arbeitskämpfe und damit auch für deren Folgen zugeschrieben wird.

In einer ganz anderen Sichtweise betrachtet ein weiteres Argument die Folgen von Streiks im öffentlichen Dienst: anders als in der privaten Wirtschaft führe hier ein Streik nicht zur Erhöhung des Beschäftigungsrisikos; dadurch hätten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine ungerechtfertigt starke Stellung bei der Durchsetzung ihrer Forderungen. Der Adressat dieses Arguments sind in erster Linie die Beschäftigten in der privaten Wirtschaft, deren Solidarität mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gebrochen werden soll. Im SPIEGEL heißt es etwa während der Februarstreiks 1974:

"Hatte bisher Eugen Loderer, Chef der Industriegewerkschaft Metall, am Jahresbeginn den Maßstab für erreichbare Lohnzuwächse gesetzt, so fällt diese Rolle nun erstmals den Arbeitern und Angestellten des Staates zu, die anders als

Industrie-Beschäftigte für überhöhte Lohnabschlüsse keineswegs mit Arbeitsplatz-Risiken büßen müssen."(183)

Soweit die Darstellung der Auseinandersetzung um das Streikrecht der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Ähnliche Argumente wie hier finden sich bei der publizistischen Diskussion um die Grenzen der Mitbestimmungsrechte der öffentlichen Bediensteten.

So nennt Innenminister Genscher am 10.1.1972 neben dem Schutz der Persönlichkeitsrechte des einzelnen Bediensteten die folgenden Schranken einer Ausweitung der Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung:

- "1. Das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats verbietet es, wesentliche der Regierung obliegende Entscheidungen Stellen zu überlassen, die außerhalb der Regierungsverantwortung stehen und damit parlamentarischer Kontrolle entzogen sind.
 2. Die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, die ausschließlich zum Dienst an der Allgemeinheit bestimmt ist, darf nicht beeinträchtigt werden. (...)
- Ein Volk wird allein durch das Parlament repräsentiert. Bei jeder Erweiterung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst muß deshalb darauf geachtet werden, daß Entscheidungen, die für die Allgemeinheit von wesentlicher Bedeutung sein können, nicht den der parlamentarischen Verantwortlichkeit unterliegenden Spitzen der Exekutive entzogen werden. Geschähe dies, so wäre dies nicht ein Mehr, sondern ein Weniger an Demokratie."(184)

Neben der Auseinandersetzung um das Streikrecht und um den Umfang der Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes spielen im Rahmen der Kritik der Mittel zur Durchsetzung der sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Reihe weiterer Argumente eine Rolle, in denen eine - zumindest partielle - Interessenidentität zwischen den für die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes verantwortlichen Politikern und den öffentlichen Bediensteten selbst behauptet wird; dadurch hätten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einen ungerechtfertigten strategischen Vorteil bei der Durchsetzung ihrer Forderungen.

Bereits die Tatsache, daß die Bezüge der Mitglieder der Exekutiv-Spitze parallel mit der Entwicklung der Beamtenbesoldung wachsen, wird als ein solcher strategischer Vorteil angesehen.⁽¹⁸⁵⁾ Ähnliches gilt für die Koppelung der Diäten der Abgeordneten, die über Besoldungserhöhungen beschließen, an die Beamtengehälter.⁽¹⁸⁶⁾

Wird auf diese Weise eine partielle Interessenübereinstimmung aller Parlamentarier - unabhängig von ihrer beruflichen Stellung - mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes behauptet, so sei eine noch weitergehende Übereinstimmung der Interessen bei der immer größer werdenden Zahl von Parlamentariern anzunehmen, die selbst Angehörige des öffentlichen Dienstes seien. Alt-Bundespräsident Heinemann formuliert das Problem folgendermaßen:

"In fortschreitendem Maße sind die Parlamente von Männern und Frauen des öffentlichen Dienstes durchsetzt. Fast die Hälfte der Mitglieder von Parlamenten gehören dem öffentlichen Dienst an. Wenn nun durch die Interessenorganisation Forderungen auf Erhöhung von Bezügen oder auf sonstige Verbesserungen für die öffentlich Bediensteten vertreten werden, kann man von denen, die drin sind, nicht genügend Widerstand erwarten, weil sie ja selbst von dem Erfolg derer, die draußen drücken, Nutzen haben."⁽¹⁸⁷⁾

Besonders bedeutsam sei in diesem Zusammenhang auch die Überrepräsentation von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in solchen Parlamentsausschüssen, deren Tätigkeit für die Beschäftigten des Staates von spezieller Bedeutung sei:

"Beamte sprechen in den zuständigen Innenausschüssen der Parlamente, die sie nahezu monopolisieren, das entscheidende Wort über alle Belange der Besoldung, der Stellenpläne und der Versorgung."⁽¹⁸⁸⁾

Diese Interessenübereinstimmung zwischen den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und den Angehörigen der für ihre soziale Situation verantwortlichen Instanzen finde ihren Ausdruck schließlich auch in der ÖTV-Mitgliedschaft öffentlicher Arbeitgeber: genannt wird das Beispiel eines Oberbürgermeisters, der gleichzeitig politischer Repräsentant der Gemeinde und ÖTV-Funktionär sei, so daß "sich von draußen nach drinnen ein Zusammenspiel ergibt."⁽¹⁸⁹⁾

Will man die zuerst dargestellten Statements gegen ein Streikrecht der Beamten einer kritischen Analyse unterziehen, so kann dies auf zwei verschiedenen Ebenen geschehen: einerseits auf der Ebene der rein juristischen Auseinandersetzung, andererseits auf der Ebene sozialwissenschaftlicher Diskussion, auf der die normativen Prämissen der fachjuristischen Argumentationsmuster hinterfragt werden können.

Auf der Ebene der fachjuristischen Diskussion kann und soll im Rahmen unserer Untersuchung kein neuer Ansatz geleistet werden; wir wollen uns darauf beschränken, die vorliegenden konträren fachwissenschaftlichen Positionen kurz zu skizzieren. Am deutlichsten treten diese gegensätzlichen Argumentationsstränge in den Arbeiten von ISENSEE einerseits und DÄUBLER andererseits in Erscheinung.

ISENSEE⁽¹⁹⁰⁾ geht davon aus, daß die Koalitionsfreiheit nach Art. 9, Abs. 3 des Grundgesetzes nicht zugleich eine allgemeine Streikfreiheit umfasse; die Konkretisierung der Koalitionsfreiheit könne zwar, müsse aber nicht für alle Berufe das Streikrecht beinhalten. So lasse sich für die Beamten die Unzulässigkeit des Streikrechts unter Rückgriff auf andere Bestimmungen und Prinzipien des Grundgesetzes und auf weitere Rechtsquellen auf drei Ebenen begründen: auf der Ebene des Dienstrechts (beamtenrechtliches Streikverbot), auf der Ebene des Verwaltungsrechts (funktionelles Streikverbot)⁽¹⁹¹⁾ und auf der Ebene des Staatsrechtes (staatsrechtliches Streikverbot)⁽¹⁹²⁾. Dieses Verbot gelte auch für streikähnliche Maßnahmen wie Bummelstreiks, "Dienst nach Vorschrift" usw.⁽¹⁹³⁾ Diese Rechtsauffassung ISENSEEs befindet sich in Übereinstimmung mit der überwiegenden Zahl der fachwissenschaftlichen Publikationen und auch mit der Rechtsprechung.⁽¹⁹⁴⁾ Sie ist in ihren wesentlichen Punkten auch deckungsgleich mit den Argumenten, die von den Vertretern der öffentlichen Arbeitgeber gegen ein Streikrecht der Beamten vorgetragen werden.

Diese Rechtsauffassung ist jedoch nicht unbestritten geblieben: In einem 1970 im Auftrag der Gewerkschaft ÖTV erstellten Gutachten zur Zulässigkeit des Beamtenstreiks kommt DÄUBLER zu einem geradezu entgegengesetzten Ergebnis:⁽¹⁹⁵⁾ Er geht da=

von aus, daß die in Art. 9, Abs. 3 des Grundgesetzes garantierte Koalitionsfreiheit nicht nur die Tarifaufonomie, sondern auch das Streikrecht beinhalte; dieses Rechte gelte für alle Arten von Beschäftigten, damit auch für die Beamten, und dies bereits de lege lata.

DÄUBLER stützt seine Argumentation nicht nur auf das Grundgesetz, sondern ebenso auf Art. 11 der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen und auf Art. 6, Ziff. 4 der Europäischen Sozialcharta, die nach seiner Auffassung mit dem Rang eines einfachen Gesetzes das Recht zur Arbeitsniederlegung für den gesamten öffentlichen Dienst garantiere.

In einem im gleichen Jahr im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes erstellten Rechtsgutachten zum Koalitions- und Streikrecht der Beamten kommt RAMM zu einem ähnlichen Ergebnis: das Grundgesetz enthalte keine expliziten Bestimmungen, die die Frage des Streikrechts der Beamten einer anderen rechtlichen Beurteilung unterwerfen könnten, als der Beurteilung, die für das Streikrecht der Arbeiter und Angestellten gelte. Art 9, Abs. 3 des Grundgesetzes enthalte zwar keine allgemeine verfassungsrechtliche Garantie des Rechts auf die Durchführung von Arbeitskämpfen, die Zulässigkeit von Streiks ergebe sich allerdings aus der "freiheitlichen und sozialstaatlichen Ordnungsentscheidung" des Grundgesetzes. (196)

Soweit die wichtigsten Argumente der fachwissenschaftlichen Gegenposition. Es kann jetzt nicht unsere Aufgabe sein, die Richtigkeit oder Falschheit der einen oder anderen juristischen Auffassung nachzuweisen; wir wollen stattdessen versuchen, von der statischen Gegenüberstellung beider Positionen hin zu einer historisch-soziologischen Betrachtungsweise der Kontroverse um das Streikrecht der Beamten zu kommen;

Bis etwa Mitte der sechziger Jahre besteht in der fachwissenschaftlichen Diskussion völlige Einigkeit über die Existenz eines Streikverbots für die Beamten; die gleiche Auffassung wird auch von seiten der Gewerkschaften akzeptiert: noch im Jahre 1958 erklärt das Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes Reuter, für den DGB komme die Forderung nach dem Beamtenstreikrecht nicht in Betracht. (197) In einem

1966 veröffentlichten Artikel HOFFMANNs tritt uns erstmals explizit die Auffassung entgegen, ein Streikrecht der Beamten sei insoweit zu bejahen, als es auf die Gestaltung des Dienstverhältnisses gerichtet sei; HOFFMANN kann bei dieser These zwar nicht an Lehrmeinungen aus der Zeit der Bundesrepublik Deutschland, wohl aber an solche aus der Zeit der Weimarer Republik anknüpfen. (198)

In der zweiten Hälfte der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre erscheinen nun eine Reihe weiterer fachwissenschaftlicher Publikationen, die sich mehr oder weniger deutlich der These HOFFMANNs anschließen. (199) Seinen deutlichsten Ausdruck findet dieser mittlerweile nicht mehr nur von einigen Außenseitern getragene Meinungswandel auch in den Diskussionen der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 48. Deutschen Juristentages 1970: Bei der Abstimmung über das Votum "Ein Streikrecht für Beamte ist auch in Zukunft abzulehnen." stehen 159 Ja-Stimmen immerhin 45 Nein-Stimmen bei 34 Enthaltungen entgegen. (200)

Es wäre methodisch verfehlt, diese Aufweichung einer traditionellen rechtswissenschaftlichen Position immanent aus der Fortentwicklung der juristischen Fachdiskussion erklären zu wollen. Nach DÄUBLER sind es hauptsächlich vier Ursachenkomplexe, die die - nicht nur fachjuristische - Diskussion über das Beamtenstreikrecht seit Ende der sechziger Jahre gefördert haben: Erstens falle die erste Formulierung der Forderung nach einem Streikrecht der Beamten mit der Rezession des Jahres 1966/67 und damit mit dem Ende des krisenfreien Wachstums in der Bundesrepublik Deutschland zusammen; diese Rezession habe für die Beamten zwar nicht zu einer existentiellen Gefährdung, wohl aber zu zunächst geringer werdenden Einkommenssteigerungen geführt. Diese Tatsache habe die Beamten zu einem kritischen Überdenken ihrer eigenen sozialen Situation angeregt. Zweitens veränderten Verwaltungsreform, Rationalisierung und Mechanisierung und die daraus resultierenden Spannungen und Widersprüche die traditionell eher immobil-gesicherte Stellung der Beamten. Drittens schlage sich die Divergenz zwischen einem wachsenden

Bedürfnis nach öffentlichen Dienstleistungen und den relativ langsamer wachsenden hierfür zur Verfügung gestellten Mitteln angesichts ziemlich geringer Reserven zur Erhöhung der Produktivität in Form eines gesteigerten Leistungsdruckes für jeden einzelnen Beamten nieder.

Viertens verschwinde in der Praxis der täglichen Arbeit und auch im System der Bezahlung immer mehr der Unterschied zwischen Beamten einerseits und Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes andererseits; diese Entwicklung lasse die Momente der Gemeinsamkeit mit den übrigen Beschäftigtengruppen stärker hervortreten. (201)

Folgt man dieser Argumentation DÄUBLERS, so ist die juristische Auseinandersetzung um das Streikrecht der Beamten mit ihren verschiedenen verfassungsrechtlichen Bezugspunkten im wesentlichen als Ausdruck einer längerfristig angelegten objektiven Tendenz der Veränderung der Arbeitsbedingungen der Beamten zu interpretieren: Je mehr die Beamten ihre traditionelle Identifikation mit den Inhalten ihrer Tätigkeit als der Materialisierung des Gemeinwohls zugunsten einer Selbsteinstellung, die den Inhalten der Tätigkeit eher gleichgültig gegenübersteht, die eigenen sozialen Interessen aber in den Vordergrund schiebt, aufgeben, desto eher werden sie auch auf das Streikrecht zur Durchsetzung dieser sozialen Interessen zurückgreifen wollen.

Beschäftigen wir uns nun mit der Auseinandersetzung um die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. In dieser Frage wird die fachjuristische Diskussion nicht in der gleichen Schärfe geführt, wie dies bei dem Streikrecht der Beamten der Fall ist: es geht hier nicht darum, ob Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes überhaupt zulässig sind, sondern darum, wo die Grenzen dieser Mitbestimmung liegen: ob den Beschäftigten nur ein Anhörungs- und Informationsrecht, oder ein faktisches Mitentscheidungsrecht zugestanden werden soll; ob die Mitbestimmung sich nur auf soziale und Personalangelegenheiten, oder auch auf Angelegenheiten der Behörden- bzw. Unternehmensleitung beziehen soll.

Die konsequenteste Position beider Abwehr von Mitbestimmungsforderungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes - soweit eine direktive Mitbestimmung in Angelegenheiten der Behörden- bzw. Unternehmensleitung angestrebt wird - bezieht wohl LEISNER⁽²⁰²⁾: eine derartige direktive Mitbestimmung sei im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung verfassungswidrig, weil sie das "Letztentscheidungsrecht von Exekutivspitze und Parlament" einschränke; dabei sei die Frage der Parität unmaßgeblich: schon die Entsendung eines einzigen Arbeitnehmervertreters in ein Gremium, das Beschlußkompetenzen in Angelegenheiten der Behörden- bzw. Unternehmensleitung habe, sei unzulässig; dies gelte auch für öffentliche Betriebe, die in privater Rechtsform geführt würden, da sie aufgrund ihrer Funktion im Rahmen der Daseinsfürsorge als Bestandteil der Verwaltung angesehen werden müßten.

Weniger rigoristisch, wenn auch mit dem gleichen argumentativen Grundtenor, sind die meisten von fachwissenschaftlicher Seite gegebenen Einschätzungen zur rechtlichen Zulässigkeit dezisiver Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes; in ihnen wird - ebenfalls ohne Differenzierung zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Betrieben - zwar nicht jedes direktive Mitbestimmungsrecht der Beschäftigten abgelehnt: die Mitbestimmung dürfe allerdings niemals soweit gehen, daß dem durch Wahlen legitimierten Parlament oder der parlamentarisch legitimierten Regierung der entscheidende Einfluß zur Durchsetzung ihres Willens genommen werde; daher sei eine unterparitätische Mitbestimmung der Beschäftigten in vielerlei Formen und Abstufungen zulässig.⁽²⁰³⁾

Den systematischsten Ansatz innerhalb dieser Diskussionsrichtung liefern LÖSCH/ORTLIEB, die ein Schema von bereits realisierten und noch umstrittenen Formen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst entwickeln, das einerseits nach der Intensität, andererseits nach dem Umfang der Mitbestimmung differenziert:⁽²⁰⁴⁾

Intensität der Umfassung der Mitbestimmung	nicht-dezisiv		dezisiv	
	(a)	(b)	(a)	(b)
	Mitsprache	Mitwirkung	nichtqualifizierte Mitbestimmung	Mitbestimmung
innerbehördlich	(1)			(2)
behördenleitend	(3)		(4)	
überbehördlich	(5)		(6)	

Schraffierte Felder: realisierte Formen der Mitbestimmung

Umrandete Felder: umstrittene Formen der Mitbestimmung

Nach Ansicht der Autoren ist die Zulässigkeit der Mitbestimmung in den beiden umstrittenen Bereichen unterschiedlich zu beurteilen: eine dezisive Mitbestimmung auf behördenleitender Ebene sei insoweit unzulässig, als es sich um außenwirkende Entscheidungen in solchen Bereichen, die eine "öffentliche Aufgabe" darstellten, handele; auf der überbehördlichen Ebene müsse jede denkbare Form dezisiver Mitbestimmung scheitern, weil sie in die Rechte des vom Volk als Träger der staatlichen Gewalt gewählten Parlamentes eingreifen würde. (20)

Eine andere, ebenfalls auf der Ebene des Staatsrechts angesiedelte Argumentation gegen die dezisive Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes stellt auf das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes ab: durch dezisive Mitbestimmungsrechte - so wird argumentiert - erhielten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die Möglichkeit, die Tätigkeit des Staates außer durch die Ausübung des allgemeinen Wahlrechtes auf eine zusätzliche Weise zu beeinflussen; dies stelle einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes dar. (206)

Ein besonderes rechtliches Problem besteht schließlich noch in der juristischen Einschätzung der seit 1970 in einigen kommunalen Betrieben abgeschlossenen Stimmbindungsverträge, durch die - über die de lege lata gebotene drittelparitätische Mitbestimmung der Beschäftigten der öffentlichen Betriebe in privater Rechtsform hinausgehend - faktisch eine Halbparität zwischen den Vertretern der Belegschaft und den Vertretern der kommunalen Parlamente geschaffen wird. Während OSSENBÜHL und RAISER⁽²⁰⁷⁾ diese Stimmbindungsverträge für rechtlich zulässig halten, bezeichnen BIEDENKOPF/SÄCKER⁽²⁰⁸⁾ eine Mitbestimmung in öffentlichen Betrieben, die über das vom Gesetz vorgeschriebene Maß hinausgeht, als rechtlich unzulässig.

Als Autor, der eine Realisierung weitgehender Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der privaten Wirtschaft nicht nur für zulässig, sondern aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar für dringend geboten ansieht, gewinnt wiederum DÄUBLER mit seinen Ausführungen grundlegende Bedeutung: nach herrschender Meinung gilt die verfassungsmäßige Verpflichtung, die Würde des Menschen, als deren wesentlicher Bestandteil die menschliche Selbstbestimmung anzusehen ist, zu achten und zu schützen, nicht nur für das Verhältnis des Staates zum einzelnen Bürger, sondern auch für den Schutz des einzelnen Bürgers vor sozialen Gewalten und anderen Einzelindividuen. DÄUBLER bezieht - hiervon ausgehend - diese Verfassungsnorm, die er aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsgebot als Verbot umfassender, von den Betroffenen nicht legitimierter Abhängigkeitsverhältnisse und als normative Entscheidung für Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen interpretiert, auf die Position des einzelnen Lohnabhängigen im Produktionsprozeß; er kommt zu dem Ergebnis, daß die existentielle Abhängigkeit und die weitgehende Fremdbestimmung der Lohnabhängigen, wie sie für die Betriebs-, Unternehmens- und Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik typisch ist, mit den Ansprüchen des Grundgesetzes nicht vereinbar sei. Die Objektsituation des Lohnabhängigen könne nur durch seine Beteiligung an der Begründung und Ausübung der Herrschaft auf=

gehoben werden; von daher begründe das Grundgesetz ein generelles Recht auf Mitbestimmung im Sinne eines jedem Betroffenen zustehenden Rechts auf Mitentscheidung.⁽²⁰⁹⁾

Auch wenn man diese Argumentation DÄUBLERs grundsätzlich anerkennt, so ergeben sich bei ihrer Konkretion für den Bereich des öffentlichen Dienstes erhebliche Unsicherheiten: Es ist noch keine Aussage darüber möglich, welche Intensität und welche Formen der Mitbestimmung im einzelnen zulässig oder erforderlich sind.

Ein anderer Begründungsansatz, der im Ergebnis ebenfalls eine Tendenz zur Ausweitung der Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes beinhaltet, basiert auf einer gegenüber den bisher zitierten, eher mitbestimmungsfeindlichen Ansätzen veränderten Interpretation des Demokratiegebotes des Grundgesetzes: Ausgehend von der Kritik einer als nur "formaldemokratisch" charakterisierten Struktur der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie wird die Etablierung einer "realen" Demokratie in allen gesellschaftlichen Bereichen durch die Begründung von Beteiligungsrechten der jeweils betroffenen Gruppen von Bürgern gefordert.⁽²¹⁰⁾

Konkretisiert man diese allgemeine Demokratisierungsforderung auf die Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, so treten uns sogar bei so engagierten Vertretern dieser Forderung wie VILMAR eine Reihe von Problemen entgegen, die ihren Ursprung in der Demokratisierungs-Konzeption selbst haben. Am Beispiel der Demokratisierung kommunaler Politik anerkennt VILMAR zwar in allgemeiner Form, daß es dabei auch um "die optimale Mit- und Selbstbestimmung der in städtischen und Verwaltungen Beschäftigten" gehe;⁽²¹¹⁾ gegenüber den konkreteren diesbezüglichen Forderungen der Jungsozialisten, im kommunalen öffentlichen Dienst Arbeitsgruppen zu bilden, deren Aufgabe die Wahrnehmung der Rechte der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz sein solle, Vorgesetztengremien von den Arbeitnehmern wählen und abwählen zu lassen und die Rechte der Personal- und Betriebsräte erheblich auszubauen,⁽²¹²⁾ erhebt VILMAR Bedenken grundsätzlicher Art: In der öffentlichen Verwaltung handele es sich nicht um den gleichen dualistischen In-

teressengegensatz wie in privatwirtschaftlichen Betrieben; vielmehr müßten in kommunalen Unternehmungen und Verwaltungen mindestens vier Interessenrichtungen - sämtlich legitimiert im Sinne der Demokratisierungs-Konzeption - zum Ausgleich gebracht werden: die Interessen der Stadtverwaltung, die Interessen der Benutzer, die Interessen der Beschäftigten und schließlich die Interessen des Managements. Wolle man die "Gefahren eines kollektiven Belegschaftsegoismus" der Beschäftigten vermeiden, so dürfe die Mitbestimmung und Selbstbestimmung der Beschäftigten sich nur auf das WIE des Produktionsprozesses beziehen, nicht aber auf das WAS. (213)

Selbst wenn man das von VILMAR in diesem Beispiel verwendete Modell von vier verschiedenen Interessenrichtungen nicht akzeptiert, so muß doch das von ihm angesprochene, in der Demokratisierungs-Konzeption immanent angelegte Problem von legitimen Partizipationsinteressen, die mit denen der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe konkurrieren, prinzipiell anerkannt werden. Modelltheoretisch läßt sich das Problem durch die Unterscheidung von WIE und WAS, von Innenverhältnis und Außenwirkung, lösen; in der Praxis wird seine Bewältigung wahrscheinlich wesentlich komplizierter sein.

Betrachtet man die Auseinandersetzung um die rechtliche Zulässigkeit und um die Grenzen einer Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus der Perspektive der jeweils hinter den Argumenten stehenden umfassenderen gesellschaftlichen und politischen Ordnungsvorstellungen, so wird der Gegensatz deutlich zwischen den Vertretern einer Demokratietheorie, die die Vollendung der Demokratie bereits im System der parlamentarischen Repräsentation sieht, auf der einen Seite und einer Demokratietheorie, die - über den Bereich der traditionellen staatlichen Aufgaben hinausgehend - in allen gesellschaftlichen Teilbereichen den jeweils Betroffenen je nach dem Grad ihrer Betroffenheit Mitbestimmungsrechte zuspricht und dadurch eine wesentlich fundamentalere Demokratisierung von Staat und Gesellschaft erwartet, auf der anderen Seite. (214) Im ersteren Falle wird aus systematischen Überle-

gungen heraus die Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nach Möglichkeit weitestgehend beschränkt werden müssen, im zweiten Fall wird sie weitergehend begründbar sein und ihre Grenze erst dort finden, wo sie mit gleichrangigen Mitbestimmungsansprüchen anderer Gruppen in Konkurrenz tritt.

Wenden wir uns nun dem Argument zu, durch die Überrepräsentation von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten des Bundes und der Länder entstünde den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes insgesamt ein strategischer Vorteil bei der Durchsetzung ihrer sozialen Interessen. Unzweifelhaft ist sicherlich der diesem Argument zugrundeliegende objektive soziale Tatbestand: Angehörige des öffentlichen Dienstes sind in einer höheren Relation in den Parlamenten vertreten, als es ihrem Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung entspricht; für die im Rahmen unserer Untersuchung wichtigsten Zeitabschnitte nennt HESS für den Deutschen Bundestag folgende Zahlen: in der 6. Legislaturperiode (1969 - 1972) seien - ohne Berücksichtigung der Regierungsmitglieder - etwa 37 % der Abgeordneten des Bundestages, in der 7. Legislaturperiode (1972 - 1976) etwa 39 % der Abgeordneten Angehörige des öffentlichen Dienstes gewesen.⁽²¹⁵⁾ Andere Autoren kommen zu anderen, jedoch nicht grundsätzlich hiervon abweichenden Rechenergebnissen: So berechnet etwa HÄFELE für die 6. Legislaturperiode einen Anteil von 32,2 % Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes an den Abgeordneten des Bundestages;⁽²¹⁶⁾ THAYSEN gibt die Quote für die 7. Legislaturperiode mit 41,5 % an.⁽²¹⁷⁾

Einigkeit besteht in der Literatur über die Ursachen dieser Entwicklung: einerseits fördere die häufig bei öffentlichen Bediensteten anzutreffende berufliche Beschäftigung mit politischen Sachverhalten das individuelle Interesse an einer direkten Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen, andererseits würden häufig als Experten geltende Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes von den Parteien als Kandidaten nominiert, zumal diese Expertenschaft auch von den Wählern honoriert werde, schließlich genössen Angehörige

des öffentlichen Dienstes im Vergleich zu Beschäftigten der privaten Wirtschaft eine Reihe von Vorteilen sowohl während der Abgeordnetenzeit als auch beim Wiedereintritt in das Berufsleben.⁽²¹⁹⁾

Es besteht allerdings auch Einigkeit darüber - dies sowohl bei Politikwissenschaftlern als auch bei parlamentarischen Praktikern - daß eine unzulässige Überbetonung der Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes allein aufgrund der Überrepräsentation dieses Personankreises in den Parlamenten nicht nachweisbar ist. Bezeichnend für den geringen Empirie-Gehalt dieser These ist wohl auch schon die Tatsache, daß in einer vom Bund der Steuerzahler herausgegebenen Schrift zur Problematik der Abgeordnetendiäten diese Behauptung aufgestellt wird, jedoch kein einziges Indiz für ihre Richtigkeit beigebracht werden kann.⁽²²⁰⁾

Als Parlamentarier betont der CDU-Abgeordnete Häfele, es sei in der Praxis keineswegs so, "daß die Beamten im Bundestag sich etwa besonders als Interessenvertreter der Beamtenorganisationen fühlen würden." Er glaube kaum, "daß es noch andere Berufsschichten gibt, deren Angehörige, einmal im Parlament, ebenso schnell ihre Interessensolidarität ablegen."⁽²²¹⁾

Ähnlich betont Bundestags-Vizepräsident von Hassel, ihm sei "bisher so gut wie kein Fall bekannt, in dem ein Beamter in den Bundestag oder in einen Landtag gegangen ist, um dort nur das eine 'hehre' Ziel zu verfolgen, die Beamtenbesoldung zu erhöhen oder Beamtenrechte in einer bestimmten für ihn vorteilhaften Weise zu kodifizieren."⁽²²²⁾ Selbst ein so vehementer Kritiker des hohen Anteils von Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Parlamentariern wie der SPD-Abgeordnete Conradi konzidiert, es gebe niemanden "der unmittelbar am Stellenkegel dreht, um sich selbst auf diesem Kegel hochzubringen."⁽²²³⁾

Von Seiten beobachtender Politikwissenschaftler wird darauf verwiesen, daß die Gruppe der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten zwar numerisch stark sei, ohne daß sie jedoch selbst eine eigene pressure-group konstituiere. "Gerade durch ihre gleichmäßige Verteilung auf die gro-

Ben Fraktionen gerät sie im parlamentarischen Regierungssystem mit in den Sog des alternierenden Machtstrebens von Regierungspartei und Opposition."⁽²²⁴⁾ LOEWENBERG sieht in der Auflösung des Ausschusses für Beamtenrecht während der dritten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ein Indiz für das Mißtrauen des Bundestagsplenums gegenüber Empfehlungen von solchen Ausschüssen, die sich überwiegend aus Abgeordneten zusammensetzen, die Sonderinteressen vertreten könnten.⁽²²⁵⁾

Es gibt leider keine empirisch fundierte Untersuchung über das Stimmverhalten von Parlamentariern, die dem öffentlichen Dienst entstammen, die diese eher zufälligen und unsystematischen, wenn auch im Tenor der Aussage einheitlichen Einschätzungen bestätigen oder widerlegen könnte;⁽²²⁶⁾ sie kann im Rahmen dieser Untersuchung auch nicht geleistet werden.

Kommen wir nun zu der These, durch die Koppelung der Parlamentarier-Diäten an die Beamtenbesoldung, wie sie im Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 3.5.1968 vorgesehen ist,⁽²²⁷⁾ entstehe ein besonderer strategischer Vorteil für die Beamten bei der Durchsetzung ihrer Besoldungsforderungen.

Diese These wird in der bereits zitierten Schrift des Bundes der Steuerzahler ebenfalls formuliert, ohne daß auch hierfür wiederum Belege beigebracht werden konnten.⁽²²⁸⁾ In der politikwissenschaftlichen Literatur findet diese These dagegen überhaupt keine Resonanz. Offensichtlich ist die ihr zugrundeliegende Vorstellung von Parlamentsabgeordneten, die um relativ geringfügiger eigener Vorteile willen Besoldungsgesetze beschließen, die in ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ein Politikum ersten Ranges darstellen, derart unwahrscheinlich, daß sie garnicht erst ernsthaft diskutiert wird.

Neben dieser sehr theoretischen Überlegung läßt aber auch ein stärker empirisch orientiertes Argument die genannte These als sehr unwahrscheinlich erscheinen: In der Regel stellen die Besoldungsgesetze in ihren materiellen Regelungen jeweils einen fast deckungsgleichen Nachvollzug derjenigen Regelungen

dar, die kurze Zeit vorher zwischen den öffentlichen Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes für die Arbeiter und Angestellten tarifvertraglich vereinbart worden sind.⁽²²⁹⁾ In der Frage der Beamtenbesoldung steht den Parlamenten somit zwar formal die alleinige Entscheidungsgewalt zu; faktisch reduziert sich diese Entscheidungsgewalt jedoch auf den Nachvollzug von Entscheidungen, denen gänzlich andere Entscheidungsdeterminanten zugrunde gelegen haben.⁽²³⁰⁾

Im Anschluß an diese Feststellung ließe sich die These von einem besonderen strategischen Vorteil der Beamten bei der Durchsetzung ihrer Besoldungsforderungen in modifizierter Weise neu formulieren: Da auch die Inhaber der Spitzenämter der staatlichen Exekutive von Besoldungserhöhungen persönlich profitierten, seien sie als Verhandlungspartner der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes befangen, es bestehe keine Gegnerfreiheit mehr. Offensichtlich ist die hier wiederum zugrundeliegende Vorstellung von öffentlichen Arbeitgebern, die um relativ geringer eigener finanzieller Vorteile willen in Tarifverhandlungen außergewöhnlich nachgiebig seien, ohne die hochpolitischen finanzwirtschaftlichen Folgen ihrer Verhaltensweise zu reflektieren, genauso abwegig, wie dies bereits bei den Abgeordneten angenommen werden müßte, die als Beamte dem öffentlichen Dienst entstammen. Die Möglichkeiten und Absichten der Spitze der politischen Exekutive, Partialinteressen ihrer eigenen, quantitativ verschwindend kleinen Gruppen gegenüber systembedingten, gesamtwirtschaftlichen Zwängen durchzusetzen, werden offenbar maßlos überschätzt.

3. Die Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Kontext wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Konzeptionen und im Kontext der wirtschaftlichen Real=faktoren

Wir haben zuletzt die gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen dargestellt und diskutiert. Der nachfolgende Teil der Untersuchung soll den Gegenstand in einer mehrfach verbreiteten Weise aufgreifen: erstens wollen wir auch die zugunsten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sprechenden Aussagen in den analysierten Medien darstellen; zweitens wollen wir die Aussagen über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit Aussagen über den wünschenswerten Umfang der ökonomischen Staatstätigkeit in Verbindung setzen; drittens wollen wir bezüglich beider Aussageebenen untersuchen, inwieweit jeweils wesentliche Faktoren der realen wirtschaftlichen Entwicklung reflektiert werden. Diese thematische Verbreiterung bildet - wie in der Einleitung bereits dargestellt - eine wesentliche Grundlage für die Einschätzung der Wirkungen der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten persuasiven Kommunikation.

Die thematische Verbreiterung macht es andererseits aber auch unmöglich, alle in der publizistischen Auseinandersetzung angesprochenen Argumente in der gleichen Weise einer kritischen Analyse zu unterziehen, wie dies in Teil 2 der Untersuchung geschehen ist; wir werden uns daher im wesentlichen auf eine knappe Kommentierung der dargestellten Aussagen in Form von Anmerkungen begnügen müssen.

3.1. Erster Untersuchungsabschnitt: September 1969 bis Dezember 1973

3.1.1. Die unmittelbar erfahrbaren Folgen eines unzureichenden Angebots an öffentlichen Dienstleistungen

Das Empfinden eines allgemeinen Mangels an öffentlichen Dienstleistungen schlägt sich im ersten Untersuchungsabschnitt in den analysierten Medien in einer deutlichen Weise nieder; die

unmittelbar von jedem einzelnen Bürger erfahrbaren Folgen dieses Mangels nehmen dabei in der Berichterstattung einen breiten Raum ein.

An erster Stelle steht hierbei der Lehrermangel, der in seinen Konsequenzen verschiedener Art gerade von der BILD-Zeitung in einer großen Zahl von Meldungen und Berichten ausführlich dargestellt wird: Der Lehrermangel sei die Ursache hoher Klassenfrequenzen und häufigen Unterrichtsausfalls: "Unsere Kinder werden immer dümmere."⁽¹⁾ Wollen die betroffenen Eltern diesem Zustand Abhilfe schaffen, so kommen eine Reihe von Unannehmlichkeiten auf sie zu: Sie müssen selbst initiativ werden, um Privatschulen zu gründen; sie müssen sich um Privat-Lehrer kümmern; sie müssen diese Privat-Lehrer bezahlen; sie müssen sonstige Nachhilfestunden für ihre Kinder bezahlen usw.⁽²⁾ Neben der quantitativ überwiegenden Darstellung des Lehrermangels werden die Personalprobleme fast aller relevanten Teilbereiche des öffentlichen Dienstes und ihre Folgen für die einzelnen Bürger in ähnlicher Weise dargestellt:

- Der Mangel an Kindergärtnerinnen und damit Kindergartenplätzen führe zu mehr Verkehrsunfällen bei Kindern, zu Belastungen der Eltern und erschwere die Berufstätigkeit der Mütter.⁽³⁾
- Der Mangel an Schulpsychologen verhindere eine ausreichende psychologische Betreuung der Schulkinder.⁽⁴⁾
- Der Mangel an Ärzten und an Pflegepersonal mache eine ordnungsgemäße Betreuung der Krankenhauspatienten unmöglich.⁽⁵⁾
- Der Personalmangel bei der Bundespost führe zu unzureichenden Dienstleistungen, insbesondere zu langen Wartezeiten bei der Einrichtung neuer Telefonanschlüsse.⁽⁶⁾
- Der Personalmangel bei der zivilen Luftüberwachung lasse die Zahl der Beinahe-Zusammenstöße in die Höhe schnellen und gefährde damit die Sicherheit von Besatzungen und Passagieren.⁽⁷⁾
- "Personalmangel verhindert weiterhin die vom Bundes-Abfallbeseitigungsgesetz ermöglichten amtlichen Stichproben beim Erzeuger."⁽⁸⁾ Damit blieben die gesetzlichen Möglichkeiten des Umweltschutzes unausgeschöpft.

- Der Mangel an Finanzbeamten verursache eine unzureichende Ausschöpfung der gesetzlichen Besteuerungsmöglichkeiten, insbesondere gegenüber Großverdienern, und verhindere ein effizientes Vorgehen gegen Steuerflucht; aus dem gleichen Grunde bleibe die Beratung sozial schwacher Steuerzahler häufig personell unterbesetzt.⁽⁹⁾
- Personalmangel in Bereichen der Justizverwaltung führe zu Verzögerungen unvertretbarer Art in der Rechtspflege.⁽¹⁰⁾
- Personalmangel bei der Polizei vermindere die Rechtssicherheit des einzelnen Bürgers; so heißt es in einem von der BILD-Zeitung veröffentlichten "Hilferuf" der Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund: "Wir können die Bürger bald nicht mehr schützen!"⁽¹¹⁾
- Personalmangel bei der Polizei verhindere auch eine effiziente Fahndung gegen Wirtschaftskriminalität.⁽¹²⁾
- Der Mangel an Zeit- und Berufssoldaten gefährde die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr: "Die Bundeswehr von 1969 ist schlechter als die von 1956. Ihre Kampfkraft sinkt, weil an allen Ecken und Enden Offiziere und Unteroffiziere fehlen."⁽¹³⁾

Meldungen über ein Überangebot öffentlicher Dienstleistungen finden sich in den analysierten Medien im ersten Untersuchungsabschnitt dagegen überhaupt nicht; ein solches Überangebot erscheint allenfalls im Rahmen von Prognosen: so finden sich in den Zahlen 1972/1973 die ersten Voraussagen über einen zukünftigen Lehrer-Überschuß und über eine sich anbahnende allgemeine Akademikerarbeitslosigkeit, d.h. über einen zukünftigen Überhang an öffentlichen Dienstleistungen im Bereich des tertiären Bildungsbereiches.⁽¹⁴⁾

3.1.2. Der Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes als Determinante des wirtschaftlichen Wachstums

Während in den zuletzt dargestellten Statements die unmittelbaren Folgen des unzureichenden öffentlichen Dienstleistungsangebotes im Mittelpunkt der Darstellung stehen, gewinnt in der öffentlichen Diskussion um den Umfang dieses Angebotes

die ökonomische Dimension eine zunehmende Bedeutung. An erster Stelle steht bei der Begründung einer wünschenswerten Ausdehnung des öffentlichen Leistungsangebotes der Zusammenhang einer solchen Maßnahmen mit den längerfristigen Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums.⁽¹⁵⁾

Dieser Zusammenhang tritt gerade bei der programmatischen Arbeit der SPD deutlich in Erscheinung. Bereits auf dem Saarbrücker Parteitag 1970 prägt der Parteivorsitzende Brandt die Formel: "Ohne innere Reformen - langfristig kein wirtschaftliches Wachstum."⁽¹⁶⁾ Die Thematik wird auf den Parteitagen von 1971 und 1973 wieder aufgegriffen⁽¹⁷⁾ und findet seine Konkretisierung an zentraler Stelle im "Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985", der im Juni 1972 veröffentlicht wird. Im Rahmen der Prämisse der Notwendigkeit einer langfristigen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität wird hier ausgeführt:

"Politische Planung wird (...) jede einzelne Maßnahme auch daraufhin zu prüfen haben, ob sie die Produktivität erhöht oder senkt. Nicht jede Reform kann direkt die Produktivität verbessern. Die Steigerung der Fortschrittsrate ist aber ein entscheidender Schwerpunkt in der Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungspolitik."⁽¹⁸⁾

Und über die Mittel der Verwirklichung dieser Ziele wird ausgeführt:

"Die Erhöhung der Ausgaben für einzelne Bereiche der öffentlichen Ausgaben ist nicht das einzige Instrument zu ihrer Durchsetzung. Qualitative Strukturverbesserungen müssen hinzukommen. (...) Die Verstärkung der öffentlichen Ressourcen und ihre neue Verteilung auf die Aufgabenbereiche ist aber das wichtigste Instrument zur Durchsetzung dieser Reformen."⁽¹⁹⁾

Die Thematik wird im ersten Untersuchungsabschnitt auch in einer Reihe von Statements von Vertretern der sozialliberalen Bundesregierung und der Koalitionsparteien aufgegriffen: Als Begründung für eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben treten an die Stelle des Ziels der Produktivitätserhöhung austauschbare Begriffe wie die "Wahrung der internationalen wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit", die "Sicherung der Zukunft" und die "Deckung des Bedarfs der Wirtschaft".⁽²⁰⁾

Häufig wird das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums auch nicht als Selbstzweck dargestellt, sondern mit den aufgrund des Wachstums ermöglichten Veränderungen begründet; so etwa, wenn Finanzminister Möller argumentiert:

"Vom Grad der Entwicklung der Infrastruktur sind auch die Entwicklung des Bruttosozialproduktes und die Produktivität überhaupt abhängig, so daß damit erst die Voraussetzungen für das geschaffen werden, was wir in diesem Land gesellschaftspolitisch leisten wollen."(21)

Die Ermöglichung eines erhöhten individuellen Konsums als Ergebnis eines wirtschaftlichen Wachstums infolge verstärkter öffentlicher Leistungserstellung spricht Justizminister Jahn an:

"Das ist eigentlich eine Binsenweisheit: Die Steigerung des Privatverbrauchs ist langfristig nicht denkbar ohne verstärkte öffentliche Investitionen."(22)

Den sozialdemokratischen Politikern ist der Zusammenhang zwischen kurzfristigen und langfristigen Wirkungen verstärkter Staatsausgaben für die Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums durchaus klar. In seiner Regierungserklärung vom 24.3.1971 betont Bundeskanzler Brandt noch eher den kurzfristigen Aspekt einer Erweiterung des öffentlichen Korridors: er erklärt, die Bundesregierung bedenke die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Reformpolitik, "damit unsere Wirtschaft konkurrenzfähig bleibt",⁽²³⁾ und führt kurz darauf aus:

"So richtig es ist, daß Reformen notwendig sind, um - als rentable Investitionen - das wirtschaftliche Wachstum zu sichern, so notwendig ist es andererseits, daß wir die Wirtschaft nicht überfordern."(24)

Diese eher die kurzfristigen Bedingungen der Kapitalverwertung in den Vordergrund rückende Betrachtungsweise ist im Jahre 1972 bereits einer offensiveren, langfristiger argumentierenden Strategie gewichen; dies wird in der Erklärung Brandts vom 26.4.1972 deutlich:

"Gewiß muß sich die Reformpolitik an den realen Möglichkeiten der Wirtschaft orientieren. Aber es gibt auch den umgekehrten Zusammenhang: eine ausgewogene Reformpolitik schwächt nicht, sondern festigt die Grundlagen der Wirt=

schaft, Reformpolitik und wirtschaftlicher Fortschritt bedingen sich gegenseitig."(25)

Wenn der Zusammenhang zwischen den langfristigen Wachstumsbedingungen und der Ausdehnung des öffentlichen Leistungsangebotes nicht nur allgemein, sondern bezüglich der einzelnen Sparten der Staatstätigkeit dargestellt wird, so steht das Bildungswesen eindeutig im Vordergrund, wie dies auch bereits in der Regierungserklärung der ersten sozialliberalen Koalitionserklärung deutlich zum Ausdruck kommt:

"Bildung und Ausbildung, Wissenschaft und Forschung stehen an der Spitze der Reformen, die es bei uns vorzunehmen gilt. (...) Grundlegende Reformen in Bildung und Forschung sind zugleich Bedingung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes."(26)

In ihrer Position werden SPD und Regierungskoalition auch von der oppositionellen CDU⁽²⁷⁾ und von der BILD-Zeitung unterstützt:

"Wir brauchen Lehrer, Lehrer, Lehrer...
... sonst geht's unserem Wohlstand an den Kragen

Katastrophenalarm in der deutschen Industrie und Wirtschaft. Der Mangel an naturwissenschaftlichem Nachwuchs, vor allem an Physikern und Chemikern, wird immer bedrohlicher. Die Bundesrepublik läuft Gefahr, in der Rangliste der modernen Industrie-Nationen immer weiter abzurutschen."(28)

Neben der Ausweitung des Bildungssystems werden zusätzliche Ausgaben für den Ausbau des Verkehrswesens als besonders bedeutsam für ein langfristiges wirtschaftliches Wachstum dargestellt.⁽²⁹⁾

3.1.3. Die gesellschaftspolitische Dimension einer Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes

Bei der Begründung einer Ausweitung des öffentlichen Korridors steht neben den langfristigen ökonomischen Auswirkungen die gesellschaftspolitische Dimension einer solchen Maßnahme im Vordergrund der öffentlichen Diskussion. Betont wird dabei häufig die bis dahin vernachlässigte gesellschaftliche Komponente des Konsums gegenüber der individuellen Komponente. So

heißt es etwa in einer Mitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 1.9.1970:

"Obgleich üblicherweise die Verbesserung des Lebensstandards an der Entwicklung des realen privaten Verbrauchs je Einwohner gemessen wird, ist auch zu berücksichtigen: Die Wohlstandssteigerung wird nur dann gesichert und optimal genutzt, wenn - neben ausreichend hohen privaten Investitionen - mehr und mehr auch die allgemeinen Lebens- und Umweltbedingungen durch überproportionale öffentliche Leistungen und Infrastrukturinvestitionen nachhaltig verbessert werden." (30)

Die Gegenüberstellung von "privatem Reichtum" und "öffentlicher Armut" tritt uns in ähnlicher Weise noch in einer Reihe weiterer Statements entgegen: Parteivorsitzender Brandt spricht auf dem Saarbrücker SPD-Parteitag 1970 von den Weichen "für die gesellschaftliche Komponente des Wohlstandes", die die Bundesregierung stelle; im ersten Entwurf des SPD-Orientierungsrahmens wird gefordert, "die öffentlichen Einrichtungen annähernd so gut zu machen, wie wir es bei unseren privaten Dingen als selbstverständlich halten." Und auch im Zusammenhang mit der Zielformel einer Erhöhung der "Qualität des Lebens" tritt uns die Forderung nach dem Ausbau des öffentlichen Leistungsangebotes entgegen. (31)

Hinterfragt man genauer, welchen gesellschaftlichen Gruppen der Ausbau der öffentlichen Einrichtungen zugute kommen soll, so tritt uns aus einer Reihe von Statements mehr oder weniger deutlich ausgeprägt ein relativ harmonistisches Gesellschaftsbild entgegen: es ist die Rede davon, diese Ausweitung der Staatstätigkeit entspreche dem Bedürfnis "der Bürger", komme "dem einzelnen" zugute, diene "allen" usw. (32) Soweit dabei detaillierter auf einzelne Bereiche der staatlichen Tätigkeit eingegangen wird, steht das Bildungswesen wiederum im Vordergrund: es solle die "Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen" verbessern, das "Bürgerrecht auf Bildung" garantieren und den Anforderungen des Prinzips "Bildung für alle!" genügen. (33) Daneben wird das Verkehrswesen besonders erwähnt, das "für jeden Bürger" quantitativ und qualitativ ausreichende Verkehrswege und -mittel zur Verfügung stellen solle. (34)

Gegenüber dieser recht harmonistischen Begründung für die Aus=

weitung der öffentlichen Dienstleistungen gerät im Laufe des ersten Untersuchungsabschnittes eine Argumentationslinie zunehmend in den Vordergrund, die die Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebotes in erster Linie als Heilmittel gegenüber gesellschaftlichen Mißständen verschiedener Art sieht; in umfassendster und zugleich allgemeinster Form tritt uns diese Funktionsbestimmung in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion entgegen, in der die sozialliberale Koalition ihre Politik der inneren Reformen folgendermaßen definiert und funktionalisiert:

"Unter inneren Reformen versteht die Bundesregierung schrittweise Veränderungen unserer staatlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich an den für eine freie und fortschrittliche Gesellschaft im sozialen und demokratischen Rechtsstaat bestimmenden Grundwerten orientieren. Wir wollen

- mehr Humanität in unserer Gesellschaft
- gleiche Lebenschancen
- mehr soziale Gerechtigkeit
- mehr Freiheit für den einzelnen."(35)

Eine derartige Funktionsbestimmung impliziert zumindest stillschweigend, daß der gegenwärtige Zustand der Gesellschaft nicht human sei, keine gleichen Lebenschancen gewährleiste, soziale Ungerechtigkeit schaffe und die Freiheit des einzelnen einschränke. Wenn in diesem Falle die Politik der "inneren Reformen" auch nicht als völlig kongruent mit einer Ausweitung des öffentlichen Korridors angesehen werden darf, so besteht doch eine weitgehende Übereinstimmung mit dieser Konzeption, wie dies auch deutlich wird, wenn von Vertretern der SPD die erwähnten Ziele Humanität, gleiche Lebenschancen und soziale Gerechtigkeit genannt werden, wenn die Erhöhung der finanziellen Aufwendungen für mehr und bessere öffentliche Dienstleistungen begründet wird. (36)

Unterstützt wird die Position der SPD auch von so prominenten Wissenschaftlern, wie dem amerikanischen Ökonomen Galbraith, der in einem im SPIEGEL abgedruckten Essay die Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebotes mit folgender Begründung fordert:

"Die persönliche Freiheit ist eingeschränkt; wenn man zwar ein schönes Einkommen für Nahrung, Kleidung, Möbel, Wohnung, Alkohol und private Unterhaltung hat, aber in einer Stadt leben muß, in der man im Verkehr nicht vorankommt, in der man nachts nicht mehr sicher auf die Straße gehen kann, in der man sich einen Weg durch den Müll pflügen muß."(37)

Im ersten Untersuchungsabschnitt ist es typisch für die Argumentationsweise der CDU, daß sie in dieser Frage keine grundsätzlich kontroverse Position vertritt; ganz im Gegenteil: in einer Reihe von Statements wird - ähnlich wie bei der Regierungskoalition - der Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen als Voraussetzung für die Verwirklichung von Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit angesehen. So erklärt etwa der CDU/CSU-Sprecher Stoltenberg in einer Bundestagsdebatte über die Politik der inneren Reformen:

"Die rasch steigenden materiellen Mittel, höhere Wirtschaftskraft, technischer Fortschritt vergrößern ohne Zweifel die Aufgaben des Staates. In dieser Grunderkenntnis sind wir uns fraglos mit der Bundesregierung einig. Er muß die Bedingungen für mehr Chancengleichheit, für wirkungsvollere öffentliche Einrichtungen und Dienste für die Bürger, für mehr soziale Gerechtigkeit ständig verbessern."(38)

Noch deutlicher wird die damalige Position der CDU in der Frage des Verhältnisses von zunehmender Staatstätigkeit und persönlicher Freiheit. Im strikten Gegensatz zur späteren Einschätzung der "Mannheimer Erklärung" erklärt sogar der eher dem rechten Parteiflügel zuzurechnende Delegierte Narjes auf dem CDU-Bundesparteitag 1972:

"Für uns ist Fortschritt allein das, was dem einzelnen ein Mehr an Chancen, sein Leben zu gestalten, bietet, sei es durch Mehrung seines Vermögens, seines Einkommens, durch Verbesserung seiner beruflichen Ausbildungs- und Aufstiegschancen oder der ihn interessierenden Angebote an öffentlichen Dienstleistungen, kurz, durch Erweiterung seiner Freiheitsräume."(39)

Soweit bei der öffentlichen Diskussion über die Ausdehnung des öffentlichen Leistungsangebotes mit einer derart auf die Beseitigung von Mißständen gerichteten Zielsetzung einzelne Dienstleistungsarten besonders hervorgehoben werden, handelt es sich in erster Linie wieder um die Bildungspolitik, deren

Aufgabe es sei, einen Beitrag zur Chancengleichheit zu leisten.⁽⁴⁰⁾

Eine noch weitergehende gesellschaftspolitische Begründung für den Ausbau der öffentlichen Leistungen tritt uns insbesondere in den Jahren 1972 und 1973 bei Vertretern der SPD entgegen. Während in den zuletzt dargestellten Statements schlicht vom Gegensatz zwischen "privatem Reichtum" und der "öffentlichen Armut" die Rede ist, gewinnt die Forderung nach dem Ausbau des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen einen geradezu klassenkämpferischen Charakter, wenn er bewußt und gezielt als Mittel der gesellschaftspolitischen Umverteilung zwischen sozial ungleichen gesellschaftlichen Gruppen gesehen wird:⁽⁴¹⁾ Auf dem außerordentlichen Wahl-Parteitag der SPD im Oktober 1972 wirft der Parteivorsitzende Brandt der CDU vor, sie habe in der Vergangenheit Steuergesetze beschlossen, "die den Reichtum einiger weniger förderten und die öffentliche Armut schlimmer machten."⁽⁴²⁾ Im einstimmig verabschiedeten Programm für die Bundestagswahl am 19.11.1972 formuliert die SPD ihre Alternative zu dieser Politik:

"Der Wohlstand des Bürgers und die Qualität seines Lebens hängen heute ebensosehr von Gemeinschaftseinrichtungen ab wie vom privaten Einkommen und privaten Konsum. (...) Nur Wohlhabende können ohne Beeinträchtigung ihres Lebens weniger Gemeinschaftsleistungen fordern; nur Reiche können sich einen armen Staat leisten."⁽⁴³⁾

Ähnlich argumentiert ein halbes Jahr später der Delegierte Apel auf dem SPD-Parteitag 1973 bei der Diskussion über den zur ersten Beratung anstehenden Orientierungsrahmen '85:

"Die Arbeitnehmer erkennen zunehmend, daß der individuelle Lebensstandard wertlos ist, wenn die öffentliche Armut den Unterprivilegierten in unserem Lande die ihnen zustehenden Lebenschancen nicht einräumt."⁽⁴⁴⁾

Der Parteitag schließt sich dieser Argumentationsweise an, als er in seinem Beschluß zur weiteren Arbeit am Orientierungsrahmen '85 fordert, der Ausbau der Infrastruktur solle als Ziel eine Umverteilung "zugunsten der sozial und ökonomisch schwächeren Schichten" haben.⁽⁴⁵⁾

Wir haben bisher nur diejenigen Statements dargestellt, die sich im Hinblick auf deren gesellschaftspolitische Wirkungen für ein Mehr an öffentlichen Dienstleistungen aussprechen; es gibt im ersten Untersuchungsabschnitt aber auch eine - wenn auch quantitativ deutlich geringere - Zahl von Aussagen, die in einer Erweiterung des öffentlichen Leistungsangebotes negative gesellschaftspolitische Folgen sehen.

Häufig werden derartige negative Folgen allerdings als im wesentlichen ungewollte Begleiterscheinungen einer im Grund unbestrittenen politischen Grundlinie dargestellt. So fordert der CDU-Politiker Stoltenberg in der Aussprache zur Regierungs=erklärung über die Politik der inneren Reformen am 24.3.1971, der Staat müsse u.a. "für wirkungsvollere öffentliche Einrichtungen und Dienste für die Bürger" sorgen, "ohne allerdings in unserer liberalen Demokratie die Eigenverantwortlichkeit zu ersticken und die Freiheitsräume für die persönliche Lebens=gestaltung in gefährlicher, unzumutbarer Weise einzuschrän=ken."⁽⁴⁶⁾ Ähnlich sieht Galbraith in seinem im SPIEGEL veröf=entlichten Essay für einen Ausbau der städtischen Dienstlei=stungen "bürokratische Verzögerungen" und "Starrheit" als Preis an.⁽⁴⁷⁾

Auf dem CDU-Bundesparteitag 1969 versucht der Delegierte Blumenfeld aus der Tatsache, daß der - auch von ihm in seiner grundsätzlichen Notwendigkeit unbestrittene - Ausbau der öf=entlichen Dienstleistungen zu "anonymen Sachzwängen der Büro=kratie und Verwaltung" führe, die Möglichkeit einer parteipol=itischen Profilierung gegenüber der SPD zu entwickeln: Die CDU solle sich zur Partei derer entwickeln, die gegenüber die=ser Bürokratie hilflos seien.⁽⁴⁸⁾ Ähnlich schlägt der Dele=gierte Lorenz als Strategie angesichts des Unbehagens der Bür=ger "gegenüber einer nicht genügend kontrollierten und zu=kunftsorientierten Bürokratie" vor:

"Wir müssen es in diesen Städten sein, die dem Bürger helfen, seine Sorgen zu erkennen und wir müssen seine Sorgen vertreten."⁽⁴⁹⁾

Daß in dieser Zeit die negativen Konsequenzen einer Ausdehnung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes im Sinne einer zu=

nehmenden Bürokratierung bei der CDU jedoch noch bei weitem nicht diejenige Rolle spielen, wie dies etwa im Jahre 1975 der Fall ist, das wird bei der Beratung und Beschlußfassung über die zweite Fassung des "Berliner Programms" auf dem 18. CDU-Bundesparteitag 1971 deutlich: Bei der Beratung der Punkte "Verwaltung und Öffentlicher Dienst" gibt es nur zwei Wortmeldungen: der Vorschlag eines Delegierten, angesichts der zunehmenden Macht der staatlichen Bürokratie die Einrichtung von "Bürgerberatungsstellen" zu fordern, wird nach einer einzigen Gegenrede ohne weitere Diskussion abgelehnt. (50)

Eine besondere Bedeutung haben im Zusammenhang der Bürokratie-Diskussion im ersten Untersuchungsabschnitt zwei Kampagnen der BILD-Zeitung, die das Problem in einer den täglichen Erfahrungsbereich der Leser unmittelbar ansprechenden Weise anfassen: Am 27.10.1969 beginnt die "BILD-Kampagne 70", die gegen Ungerechtigkeit, Herzlosigkeit und Gleichgültigkeit kämpfen will. Dabei herrscht insgesamt ein optimistischer Grundton für die Einschätzung der gesellschaftlichen Entwicklung vor: "Bei Millionen Menschen schlägt nicht nur der Puls, sondern noch immer ein Herz, und dafür gibt es auch im Alltag sichtbare Beweise." Als Beweis dieser Art wird u.a. ausgeführt: "Deutschlands Beamte werden hilfsbereiter!" Der Aufruf an die Leser, bei dieser Kampagne mitzuarbeiten, schließt mit den Worten: "Helft mit, daß aus einem zarten Anfang eine große Welle wird! Denn es gibt noch immer Menschen unter uns, die unter ihnen Mitmenschen leiden und von herzlosen Bürokraten gequält, gegängelt und getreten werden." (51) Damit wird die Kritik am Verhalten von öffentlichen Behörden zwar nicht zum zentralen, aber doch zu einem nicht unerheblichen Thema einer bis zum 30.6.1970 laufenden publizistischen Kampagne. (52) Die relativ kurze "BILD-Kampagne 70" findet am 16.8.1971 ihre bis heute andauernde Nachfolgerin in der Kampagne "BILD kämpft für Sie!": "Wenn Sie sich ungerecht behandelt fühlen, wenn Sie Ärger mit den Behörden haben, wenn Sie Hilfe brauchen - schreiben Sie an BILD." (53) Das Grundmotiv ist das gleiche, wie wir es von der "BILD-Kampagne 70" bereits kennen: Neben Handwer-

kern, Hausbesitzern, Arbeitgebern usw. treten in quantitativ nicht unerheblicher Zahl Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Erscheinung, denen gegenüber BILD-Leser sich offenbar nicht in der Lage sehen, ihre Ansprüche allein durchzusetzen, so daß es hierzu erst der Hilfestellung der Presse bedarf. Um eine handhabbare Analyse der Vielzahl der dargestellten Einzelfälle zu ermöglichen, wollen wir für den ersten Untersuchungsabschnitt die während des Monats 1972 dargestellten Fälle einer genaueren Betrachtung unterziehen.

Untersucht man bei den insgesamt 57 dargestellten Einzelfällen⁽⁵⁴⁾ einerseits, wer oder was als Verursacher des Hilfersuchens an die BILD-Zeitung in Erscheinung tritt, andererseits, wer dem genannten Mißstand abhilft, so ergibt sich, wenn man hierzu nur die Kategorien "Nicht-Behörde" und "Behörde" zugrundelegt, das folgende Bild:⁽⁵⁵⁾

Tabelle 3/1: Die Fälle der Kampagne "BILD kämpft für Sie!"
nach Verursachern des Hilferufs und Helfern
November 1972⁽⁵⁶⁾

Verursacher des Hilferufs	Helfer	
	Nicht-Behörde	Behörde
Nicht-Behörde	25 (= 44 %)	8 (= 14 %)
Behörde	0 (= 0 %)	24 (= 42 %)

Wie aus dieser Aufschlüsselung deutlich wird, fungieren in 42 % aller Fälle öffentliche Behörden als Verursacher des Hilferufes von BILD-Lesern; in allen diesen Fällen sorgen öffentliche Behörden für Hilfe, darüberhinaus leisten sie auch in weiteren 14 % der Fälle Hilfe, in denen Nicht-Behörden für das Hilfeersuchen verantwortlich gemacht werden müssen. Hieraus wird deutlich, daß die Kampagne "BILD kämpft für Sie!" im November 1972 noch nicht als dezidiert behördenfeindlich charakterisiert werden kann. Für ihre Stoßrichtung ist eher typisch,

was in dieser Zeit auch noch für die Haltung der CDU gilt: Es wird auf die negativen Folgen einer Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen im Sinne einer Bürokratisierung hingewiesen, ohne jedoch eine Einschränkung dieser Dienstleistungen explizit zu fordern; denn die dargestellten Mißstände werden nicht als grundsätzlich, sondern als tendenziell veränderbar angesehen. Die publizistische Auseinandersetzung, wie sie für den zweiten Untersuchungsabschnitt charakteristisch sein wird, klingt von 1969 bis 1973 erst an,⁽⁵⁷⁾ während die Darstellung der positiven gesellschaftspolitischen Folgen eines erweiterten öffentlichen Leistungsangebotes bei Regierung und Opposition in ihrer Häufigkeit eindeutig überwiegt.

3.1.4. Umfang der ökonomischen Staatstätigkeit und Charakter des gesellschaftlichen Gesamtsystems

In einem umfassenderen Zusammenhang als bisher dargestellt werden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen einer Ausweitung der ökonomischen Staatstätigkeit, insbesondere des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen, dann gesehen, wenn diese Folgen in eine Beziehung zum gesellschaftlichen Gesamtsystem und zu Strategien seiner Veränderung bzw. Bewahrung gesetzt werden.

In den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition spielt hierbei die Erfahrung der Studentenrevolte des Jahres 1968 eine nicht unerhebliche Rolle. Staatssekretär von Dohnanyi analysiert die Ursachen dieser Revolte Anfang 1970 folgendermaßen:

"Die Klassenstruktur des Bildungssystems erwies sich schließlich als Sprengsatz für das restaurative Gefüge der Gesellschaft, die Unruhe entstand dort, wo der Widerspruch zwischen dem demokratischen Anspruch und der demokratischen Erfüllung am augenfälligsten war."⁽⁵⁸⁾

Um für die Zukunft derartige Formen des Protestes in ihren Ursachen zu ersticken, fordert von Dohnanyi die materielle Einlösung der "Grundrechte der Chancengleichheit und zur Entfaltung der eigenen Person"⁽⁵⁹⁾ durch einen forcierten quantitativen Ausbau des Bildungswesens.

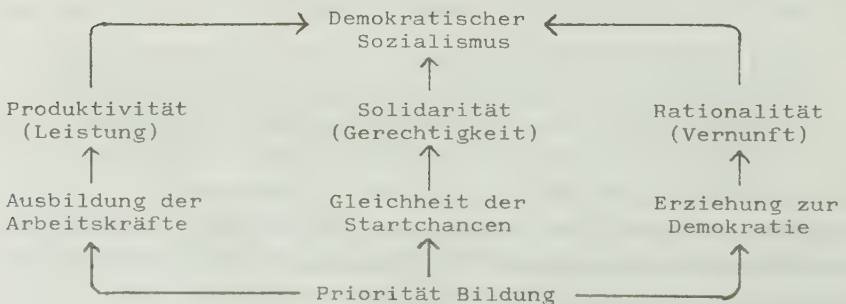
Ähnlich verspricht Bundeskanzler Brandt in einer Fernsehrede am 19.12.1969, als Konsequenz aus der Unrast der Jugend einen Ausbau des Bildungswesens hin zu mehr Chancengleichheit anzustreben, und appelliert zugleich an alle Jugendlichen, in Zukunft "miteinander den Weg der Reform zu gehen."⁽⁶⁰⁾

Reform als Alternative zur Revolution und als Sicherung gesamtgesellschaftlicher Stabilität ist in den Jahren des ersten Untersuchungsabschnittes bei den Vertretern der Bundesregierung eine weitgehend konsensfähige strategische Formel.⁽⁶¹⁾

Daß ein wesentlicher Punkt derartiger Reformen eine durch den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen erfolgende Umverteilung zugunsten der unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen sein soll, das zeigt sich gerade auch bei den Aussagen Bundeskanzler Brandts.⁽⁶²⁾ Unterstützung erhält die sozialliberale Koalition in dieser Frage durch den SPIEGEL.⁽⁶³⁾

Von besonderer Bedeutung ist der systembezogene Aspekt einer Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen innerhalb der programmatischen Diskussion der SPD, insbesondere bei der Konkretisierung der Ziele des "Demokratischen Sozialismus". Auf dem SPD-Parteitag 1971 führt der Delegierte von Weizsäcker innerhalb des Zwischenberichts über die Arbeit der Langzeitkommission dem Plenum ein Strukturschema folgender Art vor:⁽⁶⁴⁾

Einige Bedingungen des demokratischen Sozialismus



Hier wird - beispielhaft für das Bildungswesen - dargestellt, in welchem inneren Zusammenhang die verschiedenen Teilziele bei einem Ausbau des öffentlichen Dienstleistungsangebotes stehen.⁽⁶⁵⁾ In allgemeinerer Weise definiert der SPD-Politiker Vogel, Demokratischer Sozialismus heiße in unserer Zeit eine "bessere Aufteilung des Sozialprodukts zwischen privatem Verbrauch und privaten Investitionen einerseits und der Förderung und dem Bau von Gemeinschaftseinrichtungen andererseits!"⁽⁶⁶⁾ Die Bedeutung einer solchen Definition für die Politik der SPD-Parteiführung wird angesichts des innerparteilichen Kräfteverhältnisses, das sich auf dem SPD-Parteitag 1973 erkennen läßt, schlaglichtartig deutlich: Eine relevante Minderheit der Delegierten vertritt insoweit konsequent marxistische Positionen, als sie das gesellschaftliche Eigentum an Produktionsmitteln als ökonomische Grundlage einer nach sozialistischen Prinzipien zu gestaltenden Gesellschaft fordert. Dieser marxistisch orientierte Flügel kann für seine nächstliegenden Ziele mit der Formel der "Investitionskontrolle" ein weitreichendes Spektrum von Delegierten überzeugen, so daß eine Mehrheitsentscheidung zugunsten der Einführung eines Instrumentariums der Investitionskontrolle durchaus im Bereich des Möglichen liegt.

In dieser Situation versucht die Parteiführung, mit Hinweis auf den nicht unerheblichen Anteil des Staates am Produktivvermögen und am Sozialprodukt die Auffassung zu vermitteln, nicht der Staat sei in seiner ökonomischen Tätigkeit abhängig von den Verwertungsbedingungen des privaten Kapitals, im Gegenteil: der nicht unwesentliche Anteil des Staates an industriellen Unternehmungen und an der Verwendung des gesellschaftlichen Wertproduktes sei umgekehrt ein Indiz für die bereits bestehende Abhängigkeit der privaten Wirtschaft von der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Der stellvertretende Parteivorsitzende Schmidt führt zu diesem Thema aus:

"Wer nicht so weit gehen will, einfach zu glauben, der Staat in seinen vielfältigen Handlungsformen sei nur ein willfähiges Werkzeug dieser Mächte ("einer Handvoll egoistischer Unternehmer", L.K.), der muß zugestehen,

daß der Anteil des Staates, so unterschiedlich er in den einzelnen volkswirtschaftlichen Bereichen ist, heute eine große, eine neue Bedeutung für wirtschaftliche Entscheidungen und Handlungen, für den Prozeß der Gesamtgesellschaft hat und daß Unternehmen leichter von den politischen Entscheidungen her zu steuern sind als etwa der Staat von Unternehmern."(67)

Schmidt führt als Indikator für seine These den Anstieg des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt von 34 % zu Beginn der sechziger Jahre auf 40 % im Jahre 1973 an und weist zugleich auf die Bedeutung von Post, Bahn, öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen hin.⁽⁶⁸⁾ Die gegenwärtig in der Bundesrepublik existierende Wirtschaftsordnung bezeichnet Schmidt als "Typ der gemischten Wirtschaftsordnung", den es weiter auszubauen gelte.⁽⁶⁹⁾

Ähnlich verteidigt der Parteivorsitzende Brandt die Konzeption des Demokratischen Sozialismus gegen innerparteiliche systemkritische Positionen, indem er auf die soziale, Sicherheit und Gleichheit herstellende Funktion der öffentlichen Dienstleistungen hinweist.⁽⁷⁰⁾

Innerhalb des bei der SPD-Führung vorzufindenden Interpretationsschemas muß eine Erweiterung der ökonomischen Staats-tätigkeit und damit auch eine Erweiterung des öffentlichen Leistungsangebotes als ein Moment der gesamtgesellschaftlichen Stabilisierung erscheinen: Radikaleren Forderungen nach einer grundsätzlichen Veränderung der bestehenden Besitz- und Macht-verhältnisse soll mit dem Verweis auf die gesellschaftspolitischen Folgen der sozialstaatlichen Tätigkeit die Spitze genommen werden.⁽⁷¹⁾

Im ersten Untersuchungsabschnitt sind in der den gesellschaftlichen Systemcharakter thematisierenden Diskussion um den Ausbau des öffentlichen Leistungsangebotes nur in geringer Zahl Statements entgegengesetzter inhaltlicher Ausprägung vorzufinden: Der CDU-Vorsitzende Barzel behauptet, der erste Entwurf des Orientierungsrahmens '85 wolle ein "sozialistisches Gesellschaftsbild in unserem Lande verwirklichen helfen."⁽⁷²⁾ Der CDU-Politiker Albrecht sieht im Anwachsen des öffentlichen Dienstes und damit dem Heranwachsen "eines übermächtigen Arbeitgebers" anstelle von Tausenden privaten Arbeitgebern eine Ver-

Änderung der "politischen Grundordnung".⁽⁷³⁾ Der CSU-Vorsitzende Strauß behauptet gar: "Die freiheitliche Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft und ein Staatsanteil von 50 % vertragen sich nicht miteinander."⁽⁷⁴⁾ Der CDU-Kandidat für das Amt des Bundeswirtschaftsministers im Wahlkampf von 1972, Narjes, sieht im "Ausklammern immer größerer Bereiche aus der Marktwirtschaft" ein Moment der Zerstörung der Sozialen Marktwirtschaft von innen her.⁽⁷⁵⁾

Die Kontroverse erscheint paradox, ist allerdings paradigmatisch für die seit Jahrzehnten geführte Auseinandersetzung zwischen zwei verschiedenen strategischen Konzepten zur Erhaltung der bestehenden gesellschaftlichen Grundordnung: Während die Führung der Sozialdemokratie gerade im Anwachsen des öffentlichen Sektors und des Staatsverbrauchs das sicherste Mittel zur Abwehr systemkritischer, marxistischer Positionen sieht, wird dieses gleiche Anwachsen des öffentlichen Sektors von neoliberaler Seite bereits als Parameter des Systemwandels interpretiert!

3.1.5. Öffentliche Ausgaben und konjunkturpolitischer Imperativ

Wenn bei Regierung und Opposition im ersten Untersuchungsabschnitt auch eine weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit eines Ausbaus des öffentlichen Korridors besteht, so bleibt doch die Problematik der mit einer solchen Maßnahme verbundenen gesamtwirtschaftlichen Folgeerscheinungen ein Punkt heftiger Auseinandersetzungen: will man der Mehrzahl der Statements, die im ersten Untersuchungsabschnitt vorzufinden sind, glauben, so besteht ein notwendiger Gegensatz zwischen einer reformpolitisch begründeten stetigen Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und den konjunkturpolitischen Erfordernissen, insbesondere dem Ziel der Geldwertstabilität. Daß dieses Thema in der Diskussion der frühen siebziger Jahre in der Bundesrepublik eine besondere Rolle spielt, ist im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: Einerseits handelt es sich bei den Jahren 1969 bis 1973 - sieht man von

einer kurzen Depression im Jahre 1971 ab - um Jahre einer wirtschaftlichen Hochkonjunktur mit jährlichen realen Zuwachsraten des Bruttosozialproduktes zwischen 7,9 % und 3,3 %; ⁽⁷⁶⁾ nach den Prinzipien der Konjunkturpolitik bedürfte es in einer solchen Phase der wirtschaftlichen Entwicklung des Einsatzes konjunkturdämpfender Maßnahmen. Zweitens rangiert in dieser Zeit die Fiskalpolitik, genauer die staatliche Ausgabenpolitik, nach ihrer erfolgreichen Bewährung in der Rezession der Jahre 1966/67 innerhalb des konjunkturpolitischen Instrumentariums an erster Stelle.

Wir finden daher - gleichermaßen bei Vertretern der Regierung und der Opposition, bei Verbänden und wissenschaftlichen Institutionen - an zahlreichen Stellen die Anerkennung des konjunkturpolitischen Imperativs, sei es nur in der Weise, daß der Kausalzusammenhang zwischen erhöhten staatlichen Ausgaben zum Zwecke der Realisierung der Reformpolitik und deren konjunkturellen Folgeerscheinungen dargestellt wird, sei es in der Weise, daß aus diesem Zusammenhang explizit die Forderung nach einer restriktiveren Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände begründet wird. ⁽⁷⁷⁾

Eine vermittelnde Position im Dilemma zwischen konjunkturpolitischen Erfordernissen und reformpolitisch wünschenswerten Ausgabesteigerungen versuchen einige Statements sozialdemokratischer Politiker einzunehmen; sie bagatellisieren das dargestellte Dilemma, so etwa Bundeskanzler Brandt, wenn er in der Bundestagsdebatte über den Haushalt 1973 die Feststellungen trifft:

- "1. Dieser Haushalt schafft die Voraussetzungen dafür, daß die Bundesregierung ihre Reformpolitik zielstrebig fortsetzen kann.
2. Dieser Haushalt ist auch konjunkturpolitisch durchaus zu verantworten." ⁽⁷⁸⁾

Im Laufe der Jahre läßt sich nun allerdings bei der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien die Herausschälung eines Argumentationsstranges feststellen, der - unter prinzipieller Anerkennung des Kausalzusammenhanges zwischen Fiskalpolitik und Konjunktur - eine Funktionalisierung der staatlichen Ausgaben für konjunkturpolitische Ziele explizit ablehnt. Finanz=

minister Schmidt formuliert diese Position bei der Diskussion um den Bundeshaushalt 1973 in folgender Weise:

"Es ist auch weder die einzige noch etwa die wichtigste Funktion der öffentlichen Haushalte, etwa nur als Instrument der Globalsteuerung für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu dienen. Es wäre verfehlt, wenn wir es zuließen, daß angesichts der umfänglichen und bedeutsamen Aufgaben, die mit dem Ausbau des modernen Sozialstaats verbunden sind, in dieser Situation die öffentlichen Haushalte und damit die öffentlichen Leistungen in die Rolle eines konjunkturpolitischen Lückenbüßers abgedrängt würden." (79)

Während sich derartige Überlegungen offen ausgesprochen nur bei der Regierung und den Koalitionsparteien finden, sollen nach Informationen des SPIEGEL intern auch Fachleute der Opposition davon ausgehen, "daß der Durchführung von Zukunftsinvestitionen immer mehr Gewicht gegeben werden müsse. Diese dürfen nicht mehr - wie bisher - als konjunkturpolitische Manövriermasse betrachtet werden." (80)

Soweit in diesem Argumentationszusammenhang negative Folgen einer aus konjunkturpolitischen Gründen restriktiv gehandhabten staatlichen Ausgabenpolitik explizit genannt werden, stehen die Konsequenzen für die Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen⁽⁸¹⁾ und die Konsequenzen für das langfristige wirtschaftliche Wachstum⁽⁸²⁾ im Vordergrund; die Ablehnung einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der öffentlichen Aussagen knüpft thematisch also eng an die Begründungen für eine Ausdehnung des öffentlichen Korridors, wie wir sie zuvor dargestellt haben, an.

Für unseren Untersuchungsansatz ist es nun von besonderer Bedeutung, zu analysieren, ob eine vergleichbare Entwicklung eines Argumentationsstranges, der unter bewußter Inkaufnahme konjunktureller Nachteile eine expansive Fiskalpolitik gutheißt, auch bezüglich der öffentlichen Personalausgaben als des größten Bestandteiles des Staatsverbrauchs festzustellen ist.

Zunächst einmal kann festgestellt werden, daß auch im ersten Untersuchungszusammenhang der Imperativ der Konjunkturpolitik in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Statements gegen eine

Erhöhung der Personalausgaben für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in die Argumentation eingebracht wird: Von den 51 in Teil 2.2. unserer Untersuchung in den Anmerkungen 141 bis 146 (S. 160f.) nachgewiesenen Statements dieser Art fallen 25 in die 52 Monate des ersten Untersuchungsabschnittes und 26 in die 33 Monate des zweiten.

Doch auch in der Frage der Personalausgaben läßt sich die Herausbildung eines Argumentationsstranges erkennen, der - ähnlich wie bei der Diskussion über die öffentlichen Ausgaben insgesamt - einer primär konjunkturpolitischen Sichtweise gegenüber tritt. Eine vermittelnde Position in dieser Frage nimmt noch Innenminister Genscher ein, wenn er erklärt, es komme auf eine Tarifpolitik im öffentlichen Dienst an, "die ebenso die berechtigten Erwartungen der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes auf eine Teilnahme am wirtschaftlichen Fortschritt wie das Interesse der Gesamtheit an Stabilität beachte." (83)

Eine stärkere Entlastung des öffentlichen Dienstes vom konjunkturpolitischen Imperativ bedeutet es schon, wenn wiederum Innenminister Genscher am 10.11.1972 vor Vertretern des Deutschen Beamtenbundes erklärt:

"Der öffentliche Dienst darf nicht der Prügelknabe der Konjunkturpolitik sein.
Wenn alle nach Stabilität rufen, müssen die Konsequenzen für alle gelten - nicht nur für den öffentlichen Dienst." (84)

Besonders deutlich wird der Zusammenhang zwischen der Ablehnung der konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der öffentlichen Ausgaben insgesamt mit der Ablehnung der entsprechenden Instrumentalisierung der öffentlichen Personalausgaben in einer Aussage von Finanzminister Schmidt bei der Einbringung des Haushaltsgesetzes 1974: Schmidt spricht sich zunächst dagegen aus, mit den öffentlichen Haushalten Konjunkturpolitik zu machen, und fährt dann fort:

"Die öffentlichen Leistungen und der öffentliche Dienst sind unverzichtbare Notwendigkeiten." (85)

3.1.6. Das Problem der Steuererhöhung

Bei der Diskussion der zur Realisierung des innenpolitischen Reformprogramms erforderlichen finanziellen Mittel schält sich die Erhöhung der volkswirtschaftlichen Steuerquote schließlich als das in erster Linie favorisierte Instrument heraus.

Zunächst steht allerdings noch ein breiteres Spektrum von Maßnahmen zur Diskussion, wie dies insbesondere in einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom 9./10.1.1970 deutlich wird, in dem noch drei alternativ oder komplementär einsetzbare Mittel zur Realisierung der Reformpolitik dargestellt und diskutiert werden:

- eine "durchgreifende Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben bei Aufrechterhaltung der bestehenden Ausgaben- und Steuerquote";
- eine "Finanzierung der überproportional steigenden öffentlichen Ausgaben durch Erhöhung der volkswirtschaftlichen Steuerquote";
- eine Finanzierung "aus kreditären Mitteln bei Aufrechterhaltung der bestehenden Staatsquote".⁽⁸⁶⁾

Die sich schließlich durchsetzende Strategie einer Steuererhöhung zur Finanzierung der Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes ist in der öffentlichen Diskussion jedoch auch noch umstritten: Die BILD-Zeitung wendet sich mehrmals gegen Steuererhöhungen und fordert als Alternative eine Kürzung der staatlichen Ausgabenprogramme.⁽⁸⁷⁾ Der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie erklärt, eine Erhöhung der Steuern werde "die Grenze überschreiten, die der Bestrafung von Fleiß und Initiative gesetzt sein" müsse.⁽⁸⁸⁾ Die BILD-Zeitung formuliert schließlich auch folgende normative Begründung für die Abwehr weiterer Steuererhöhungen: "Das Glück des einzelnen ist mehr Wert als das Glück des Staates."⁽⁸⁹⁾

Als zusätzliche, die kurzfristigen Verwertungsbedingungen des privaten Kapitals in den Vordergrund schiebende Argumentation wird darauf verwiesen, daß durch Steuererhöhungen die Investitionskraft der Wirtschaft keineswegs beeinträchtigt werden dürfe.⁽⁹⁰⁾ Soweit die im ersten Untersuchungsabschnitt explizit gegen Steuererhöhungen gerichteten Aussagen.

Die Mehrzahl der vorfindbaren Statements spricht sich allerdings mehr oder weniger deutlich für eine Erhöhung der volkswirtschaftlichen Steuerquote aus.

Die Problematik ist zu Beginn der sozialliberalen Koalition allerdings auch innerhalb der Regierung und innerhalb der Koalitionsparteien nicht völlig unumstritten. In seiner Regierungserklärung vom 28.10.1969 führt Bundeskanzler Brandt noch aus, bei einer rationellen Bewirtschaftung und der Verwendung moderner Methoden könnten die öffentlichen Haushalte die in den nächsten Jahren anstehenden Aufgaben durchaus erfüllen, ohne daß die Steuerlastquote des Jahres 1969 erhöht werde.⁽⁹¹⁾ Diese Aussage findet die volle Unterstützung der F.D.P.⁽⁹²⁾, sie wird auch noch einmal von Finanzminister Möller auf dem SPD-Parteitag 1970 gegenüber der Parteibasis ausdrücklich als Position der Bundesregierung wiederholt.⁽⁹³⁾ Zu diesem Zeitpunkt ist es auch noch - wenn auch nach Einschätzung des SPIEGEL nur aus wahltaktischen Gründen und aus Rücksicht auf den Koalitionspartner - die vorherrschende Meinung beim linken Flügel der SPD, daß eine Propagierung der Erhöhung der Staatsquote über Steuererhöhungen nicht-~~opportu~~ sei.⁽⁹⁴⁾

Eine Relativierung dieser Position erfolgt allerdings bereits, als Bundeskanzler Brandt zur Jahreswende 1970/71 in einem Interview zunächst noch einmal auf seine Regierungserklärung vom 28.10.1969 verweist, dann aber fortfährt:

"Ich kann natürlich nicht ausschließen, daß in späteren Jahren die dann Verantwortlichen auch einmal auf ein Mehr an Leistungen für öffentliche Aufgaben hinwirken werden."⁽⁹⁵⁾

Und im Sommer 1972 erklärt Finanzminister Schmidt in ähnlicher Weise, es werde sicherlich im Laufe der nächsten zehn bis dreißig Jahre immer wieder zusätzliche Steuerbelastungen geben, im Augenblick sei die Frage jedoch nicht aktuell.⁽⁹⁶⁾

Gerade in der SPD setzt sich seit Anfang der siebziger Jahre offensichtlich die Überzeugung durch, daß zur Realisierung der Reformpolitik eine Veränderung der Proportionen der Verwendung des Sozialproduktes unumgänglich sei, die praktisch auf eine Steuererhöhung hinauslaufen müsse. Diese Steuererhö-

hung politisch durchzusetzen, ist in dieser Zeit eine der zentralen Aufgaben der Sozialdemokratie.

In einer Reihe von Aussagen wird versucht, die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit höherer staatlicher Ausgaben zu überzeugen, ohne daß die Frage von Steuererhöhungen explizit angesprochen wird.⁽⁹⁷⁾ Schon um einiges direkter ist der Hinweis auf die Opfer, die jeder einzelne Bürger für die Realisierung der Reformpolitik aufzubringen habe: dabei ist die Rede von einem "gewissen Konsumverzicht", von der Notwendigkeit "höherer finanzieller Opfer", von einem verstärkten "Beitrag für die öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen" usw.⁽⁹⁸⁾

Besonders geschickt erscheint die Argumentation, es handele sich dabei ja eigentlich gar nicht um einen echten Konsumverzicht, sondern nur um eine Verlangsamung des Zuwachses des individuellen Konsums; so heißt es etwa im Wahlprogramm der SPD für die Bundestagswahl am 19.11.1972:

"Niemand soll künftig seinen Verbrauch einschränken. Dank unserer erfolgreichen Wirtschaftspolitik werden die Einkommen weiter steigen. Nur um den Zuwachs dieses Einkommens geht es: Er soll künftig stärker für Leistungen, die zwar dem einzelnen zugute kommen, aber nur vom Staat erbracht werden können, verwendet werden."⁽⁹⁹⁾

In vielen Fällen wird der wünschenswerte Zuwachs der öffentlichen Ausgaben auch schon in mehr oder weniger klarer Weise operationalisiert: der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt ist dabei die am häufigsten in die Diskussion eingeführte Meßgröße.⁽¹⁰⁰⁾ Seine Erhöhung nimmt insbesondere bei der Diskussion um den Orientierungsrahmen '85 in seinen verschiedenen Fassungen einen zentralen Stellenwert ein. Bereits in dem auf dem Parteitag 1971 gegebenen "Zwischenbericht über die Arbeit der Langzeitkommission" wird von einer Projektion ausgegangen, die für das Jahr 1980 einen Anteil des Staatsverbrauchs am Bruttosozialprodukt von 24 % gegenüber 20 % im Jahre 1970 annimmt.⁽¹⁰¹⁾ Die Delegierten nehmen diese Zielsetzung offensichtlich zustimmend zur Kenntnis.⁽¹⁰²⁾ Im ersten Entwurf des Orientierungsrahmens, der im Juni 1972 der Öffentlichkeit vorgelegt wird, stellt die Erhöhung des Staatsverbrauchs den strategischen Kern des gesamten

Programms dar; für die Verwendung des Bruttosozialprodukts sieht der Entwurf folgende langfristige Entwicklung vor:

Tabelle 3/2: Angestrebte Zuwachsrate der Verwendung des Bruttosozialproduktes⁽¹⁾ im ersten Entwurf des Orientierungsrahmens '85

Zeitraum	Bruttosozialprodukt	Privater Verbrauch	Staats-Verbrauch	Anlageinvestitionen
	in %			
1975/1970	4,5	4,3	6,7	4,3
1980/1975	5,0	4,7	6,6	4,6
1985/1980	5,0	4,7	6,4	4,6
(1) Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des Bruttosozialproduktes zu Marktpreisen gerechnet in relativen Preisen.				

Quelle: LZP, S. 11

Auf diese Weise soll bis 1985 eine schrittweise Steigerung des Staatsverbrauchs auf einen Anteil von 34 % des Bruttosozialproduktes erreicht werden.⁽¹⁰³⁾

Im einzelnen sind für die staatlichen Tätigkeitsbereiche Veränderungen ihres Anteils am Bruttosozialprodukt in der Weise vorgesehen, wie dies in Tabelle 3/3 (Siehe S. 215.) ausgewiesen ist. Die deutliche Prioritätensetzung für eine Ausgabenausweitung in den Bereichen "Bildung und Wissenschaft"⁽¹⁰⁴⁾ und "Verkehr" entspricht voll und ganz den Prioritäten, wie sie in den in den Teilen 3.1.1. bis 3.1.3. unserer Untersuchung dargestellten Statements zum Ausdruck kommen.

Nach der Vorstellung und Diskussion des ersten Entwurfes des Orientierungsrahmens auf dem SPD-Parteitag 1973 wird die Erweiterung des öffentlichen Korridors als eine wesentliche Grundlage für die weitere Arbeit am Entwurf beschlossen.⁽¹⁰⁵⁾

Tabelle 3/3: Angestrebte Verwendung des Staatsanteils nach Funktionen in v.H. des Bruttosozialproduktes 1985 im ersten Entwurf des Orientierungsrahmens '85

Funktion	Istwert 1970	Sollwert 1985
Zentrale Verwaltung	1,6	1,6
Entwicklungshilfe	0,4	0,7
Sicherheit nach außen	2,9	2,9
Sicherung der Rechte	1,2	1,3
Bildung und Wissenschaft	4,1	7,6
Soziale Sicherung ⁽¹⁾	5,5	5,4
Gesundheit ⁽¹⁾	1,2	1,3
Kultur, Erholung, Sport	0,5	0,4
Städtebau und Wohnungswesen, kommunale Gemeinschaftsdienste	2,2	2,8
Wirtschaftsstruktur	3,1	2,6
Verkehr	2,5	4,4
Sonstige (darunter Kapitaldienste)	2,7	2,9
Summe	27,9	33,9
(1) Nur Aufwendungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften.		

Quelle: LZP, S. 84

Die explizite Forderung nach einer Erhöhung der Steuerlastquote findet sich insbesondere bei Vertretern der SPD-Basis schon recht früh: Bereits auf dem Parteitag 1970 spricht sich eine größere Zahl von Delegierten gegen Finanzminister Möller aus, der - in Übereinstimmung mit der Regierungserklärung vom 28.10.1969 - für ein Festhalten an der bestehenden Quote votiert hat, und fordert eine allgemeine Steuererhöhung oder zumindest eine Enttabuisierung der Diskussion um die Steuerlastquote.⁽¹⁰⁶⁾ Nichts belegt die vorherrschende Auffassung auf diesem Parteitag deutlicher als die Tatsache, daß Möller

in einem Schlußwort zur Diskussion über seine Ausführungen - entgegen seiner ursprünglichen Aussage - einer eventuellen Veränderung der Steuerlastquote, die keine "heilige Kuh" sei, nicht mehr widerspricht.⁽¹⁰⁷⁾

Die Problematik der Steuerlastquote steht auch im Mittelpunkt des außerordentlichen Parteitages im November 1971; dem Vorschlag des SPD-Politikers Eppler, die Steuerquote um einen Prozentpunkt zu steigern,⁽¹⁰⁸⁾ kann sich die Mehrheit in dieser Eindeutigkeit jedoch nicht anschließen.⁽¹⁰⁹⁾ In der schließlich verabschiedeten EntschlieÙung zur Steuerreform wird eine "dogmatische Festlegung" der Steuerlastquote abgelehnt und eine jeweilige Anpassung gemäß "dem für die gesellschaftspolitischen Reformen notwendigen Finanzbedarf" befürwortet.⁽¹¹⁰⁾

Die Forderung nach einer generellen Erhöhung der Steuerlastquote ist allerdings bereits in einem solchen Maße in der Partei und nach Auffassung der Partei auch in der Öffentlichkeit verankert,⁽¹¹¹⁾ daß die SPD es im Herbst 1972 wagen kann, Steuererhöhungen in ihrem Programm für die Bundestagswahl am 19.11.1972 anzukündigen:

"Allgemeine Steuersenkungen können wir deshalb nicht versprechen. Im Gegenteil: Wir werden im Jahre 1973 und für die folgenden Jahre vom Steuerzahler etwas mehr verlangen müssen."⁽¹¹²⁾

Für eine Erhöhung der Steuerlastquote sprechen sich schließlich auch maßgebliche Vertreter der F.D.P.⁽¹¹³⁾ und Vertreter der Wissenschaft in diesem Zeitraum aus.⁽¹¹⁴⁾ Charakteristisch für die Grundtendenz der öffentlichen Diskussionsion ist eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen vom 9./10.1.1970, in der es heißt:

"In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß der Begriff 'Steuerlastquote' in seiner Bedeutung und Aussagekraft vielfach mißverstanden wird. Bereits die einseitige Vorstellung, daß Steuern gesamtwirtschaftlich nur Lasten darstellen, denen keine Leistungen gegenüberstehen, ist abwegig. Die Wirkungen von Steuern lassen sich nur im Zusammenhang mit den Wirkungen der mit ihnen finanzierten öffentlichen Leistungen beurteilen. Es ist daher zweckmäßig, statt von einer 'Steuerlastquote' von der volkswirtschaftlichen Steuerquote zu sprechen."⁽¹¹⁵⁾

Wie bereits bei der Begründung der Ziele einer Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes ist die CDU im ersten Untersuchungsabschnitt auch in der Frage der Finanzierung dieser Reformmaßnahmen nicht in der Lage, gegenüber der sozial-liberalen Koalition eine eigenständige, alternative Position zu vertreten. Ihre Haltung schwankt in dieser Zeit zwischen einer Strategie des "Links-Überholens"⁽¹¹⁶⁾ der SPD und einer Anpassungs- und Nachtrabpolitik, wie sie am deutlichsten in der auf dem CDU-Bundesparteitag im Januar 1971 verabschiedeten zweiten Fassung des "Berliner Programms" zum Ausdruck kommt: Wie eine Kopie entsprechender SPD-Beschlüsse liest sich die Forderung, die Haushaltsmittel für Bildung, Wissenschaft und Forschung sollten innerhalb der nächsten fünf Jahre zumindest verdoppelt werden.⁽¹¹⁷⁾ Ähnliches gilt für die Forderung, "die Aufwendungen für Zukunftsaufgaben" wesentlich zu steigern.⁽¹¹⁸⁾ Die Delegierten sind sich im Grunde einig darüber, daß eine Erhöhung des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt zur Realisierung dieser Forderungen erforderlich ist, trotzdem wird über die Frage, ob konsequenterweise auch die Forderung nach Steuererhöhungen in das Programm aufgenommen werden soll, ziemlich kontrovers diskutiert, dies gerade auch in dem Bestreben, sich wahltaktisch gegenüber der SPD abgrenzen zu können.⁽¹¹⁹⁾ Die schließlich beschlossene Formulierung läßt die Frage offen:

"Soweit die Einnahmen des Staates für die Finanzierung vorrangiger Aufgaben nicht ausreichen, kann der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt in sozial und gesamtwirtschaftlich vertretbaren Grenzen erhöht werden."⁽¹²⁰⁾

Diese Position bestimmt auch die Inhalte des Bundestagswahlkampfes der CDU im Herbst 1972.⁽¹²¹⁾

Auch die der Politik der sozialliberalen Koalition im allgemeinen nicht besonders positiv gegenüberstehende BILD-Zeitung anerkennt in einigen Statements die Notwendigkeit, zur Realisierung der Reformpolitik die Steuern zu erhöhen:

"Der Wohlstand hat seinen Preis. Die in den nächsten Jahren stark steigenden Renten und Ausgaben für die Gesundheit und die Bildung müssen mit höheren Steuern und Sozialbeiträgen bezahlt werden."⁽¹²²⁾

Wir haben zuletzt die öffentliche Diskussion über die Mittel der Realisierung der Reformpolitik der sozialliberalen Koalition so ausführlich nachgezeichnet, um nun nach der Entwicklung einer analogen Diskussion über die Aufbringung der Personalausgaben der öffentlichen Hände fragen zu können. Wir werden sehen, daß in beiden Diskussionsbereichen parallele Tendenzen festzustellen sind:

Vertreter der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien betonen zunächst in einer Reihe von Statements das große Rationalisierungspotential im öffentlichen Dienst, das es durch den Einsatz neuer Technologien und durch organisatorische Maßnahmen auszuschöpfen gelte.⁽¹²³⁾ Besondere Hoffnungen werden dabei auch an die Ergebnisse der Arbeit der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts geknüpft, dies erstaunlicherweise auch dann noch, als nach der Fertigstellung des Kommissionsberichtes aufgrund des gespaltenen Votums der Kommissionsmitglieder abzusehen ist, daß die wie auch immer geartete Dienstrechtsreform wohl kaum Aussichten auf eine schnelle Realisierung haben kann.⁽¹²⁴⁾

Als die die Diskussion bestimmende Auffassung⁹ setzt sich in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition allerdings bald die Einschätzung durch, daß das Rationalisierungspotential des öffentlichen Dienstes gewisse Grenzen habe, so daß die Frage nach einer wesentlichen Vermehrung des Personalbestandes und nach der Aufbringung der damit verbundenen Kosten sich in aller Deutlichkeit stellt.⁽¹²⁵⁾ Die Möglichkeiten einer Rationalisierung werden nun im wesentlichen nur noch als komplementäre Maßnahmen gesehen; so äußert sich Bundeskanzler Brandt am 14.6.1972 zum Rationalisierungspotential der öffentlichen Verwaltung in folgender Weise:

"Die Rationalisierung des Staatsapparats ist eine Aufgabe, gegenüber der die Werke des Herkules wie ein Kinderspiel anmuten. Aber sie muß auf allen Ebenen viel stärker als bisher angefaßt werden, denn wir können dem Bürger nicht höhere Preise, sprich Steuern, für öffentliche Dienstleistungen in Rechnung stellen, wenn wir nicht gleichzeitig alle Anstrengungen unternehmen, die Leistungen so rationell wie möglich zu erbringen."⁽¹²⁶⁾

Es ist daher nur folgerichtig, wenn die explizite Forderung nach einer Erhöhung der Personalzahlen und nach höheren Personalausgaben mit dem Hinweis auf die Erfordernisse der Reformpolitik in der öffentlichen Diskussion einen immer breiter werdenden Stellenwert einnimmt.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß Aussagen, die sich nach wie vor im Hinblick auf deren verteilungspolitische Konsequenzen gegen eine Ausweitung der öffentlichen Personalausgaben wenden, im ersten Untersuchungsabschnitt von nicht unbeträchtlicher Bedeutung sind: von den 87 in Teil 2.2. unserer Untersuchung in den Anmerkungen 119 bis 140 (S. 158 - 160) nachgewiesenen Statements dieser Art fallen 39 in die 52 Monate des ersten Untersuchungsabschnittes und 48 in die 33 Monate des zweiten.

Bei der Herausbildung einer Gegenposition hierzu gewinnt zunächst die Forderung nach einer Personalvermehrung im öffentlichen Dienst an Bedeutung; so erklärt etwa Staatssekretär Baum am 8.5.1973:

"Wir müssen dem Bürger immer wieder klar vor Augen führen, daß mit dem Anstieg der Anforderungen an den Staat unausbleiblich meist ein Anstieg des Personals notwendig wird. Man kann nicht gleichzeitig mehr Sicherheit und Polizei, höheres Bildungsangebot und geringere Klassenfrequenzen, mehr Krankenpflegepersonal sowie die Beseitigung von Wartezeiten bei der Erledigung der Geschäftsvorgänge verlangen und gleichzeitig fordern, daß die Zahl der öffentlichen Bediensteten sinken müsse." (127)

Im einzelnen wird in diesem Zusammenhang eine Erhöhung der Zahl der Kindergärtnerinnen auf das Fünffache, eine Verdoppelung der Zahl der Hochschulwissenschaftler von 50 000 im Jahre 1970 auf 100 000 im Jahre 1980 und eine Verdoppelung der Zahl der Lehrer von 1970 bis 1985 gefordert. (128) Noch im Januar 1974, wenige Tage vor dem Beginn der Februar-Streiks im öffentlichen Dienst, verteidigt Innenminister Genscher den Anstieg der Zahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unter Hinweis auf ihre Bedeutung im Rahmen der Realisierung der Reformpolitik der sozialliberalen Regierung. (129)

Nicht nur die Erhöhung der Zahl der Beschäftigten, sondern auch die finanzielle Besserstellung jedes einzelnen Beschäftigten

kann aus den Gegebenheiten dieses innenpolitischen Reformkurses begründet werden: Innenminister Genscher erklärt zur Jahreswende 1969/70 gegenüber den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, zur Fürsorgepflicht der Bundesregierung gehöre es unter anderem auch,

"in der Öffentlichkeit das Verständnis für die veränderte Aufgabenstellung des öffentlichen Dienstes, aus dem sich seine erhöhte Bedeutung ergibt, zu wecken und zu stärken.

Auch die Leistung im öffentlichen Dienst hat ihren Preis." (130)

Ähnlich begründen Politiker der sozialliberalen Koalition wiederholt die Erhöhung der Personalausgaben der öffentlichen Hände gegenüber einer sich langsam herausbildenden Kritik:

"Die Gesellschaft muß begreifen, daß sie nicht einerseits täglich neue Forderungen an den öffentlichen Dienst stellen kann, wenn sie auf der anderen Seite die Personalkosten als Ursache allen Übels für die Finanzlage der öffentlichen Haushalte bezeichnet." (131)

In einigen Fällen wird sogar die Erhöhung von Steuern und Gebühren explizit mit der Notwendigkeit begründet, erhöhte Personalausgaben für die Realisierung der Reformpolitik bestreiten zu müssen.⁽¹³²⁾ Der hiermit angesprochene faktische Kausalzusammenhang ist der gleiche, der auch von Kritikern erhöhter Personalausgaben des öffentlichen Dienstes thematisiert sind; die Wertung dieses Zusammenhangs weist allerdings ein entgegengesetztes Vorzeichen auf: Die durch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu erbringenden Dienstleistungen werden als so wichtig angesehen, daß eine Erhöhung von Steuern und Gebühren zu ihrer Bezahlung als durchaus gerechtfertigt erscheinen muß.

3.1.7. Die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Die Darstellung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den analysierten Medien ist im ersten Untersuchungsabschnitt - und dies ist im Kontext der Reformeuphorie dieser Jahre kaum überraschend - durchweg wohlwollend. Von den

55 in Teil 2.1. unserer Untersuchung⁽¹³³⁾ nachgewiesenen Statements, in denen eine relative Privilegierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber denen der privaten Wirtschaft behauptet wird, fallen ganze 4 in den ersten Untersuchungsabschnitt und der Großteil von 51 in die Jahre von 1974 bis 1976; dabei handelt es sich um je zwei Statements zur geringeren Arbeitsintensität und zur höheren Arbeitsplatzsicherheit, die Höhe des Einkommens wird von 1969 bis 1973 in keinem einzigen Statement zum Gegenstand einer Kritik.

Gegenüber diesen vier Aussagen nehmen im ersten Untersuchungsabschnitt Statements, die die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zugunsten dieser Beschäftigten darstellen, einen deutlich breiteren Platz ein: Finanzminister Möller wirft etwa im Februar 1970 der Opposition vor, sie habe in den Jahren bis 1969 einen Besoldungsrückstand der Beamten entstehen lassen.⁽¹³⁴⁾ Der SPIEGEL gibt im Mai 1972 die wichtigsten Aussagen des Treuhandgutachtens zur Frage der Beamtenbesoldung wieder, in dem zwar kein Besoldungsrückstand, aber auch kein Vorsprung der Beamten konstatiert wird.⁽¹³⁵⁾

Auf dem SPD-Parteitag 1972, wenige Wochen vor der Bundestagswahl, rechnet der stellvertretende Parteivorsitzende Schmidt einige Beispiele für die Verbesserung der Realeinkommen der Arbeiter in den Jahren von 1967 bis 1972 vor; von den vier gegebenen Beispielen beziehen sich dabei drei auf den öffentlichen Dienst, bei dem in den unteren und mittleren Gehaltsstufen reale Lohnsteigerungen zwischen 20 % und 39 % festzustellen seien.⁽¹³⁶⁾ Es ist charakteristisch für die damalige Beurteilung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes durch die SPD, daß diese Einkommenssteigerungen nicht etwa als Privilegierung dargestellt werden, sondern als Beispiele für die erfolgreiche Politik der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung!

Im Herbst 1973 noch verteidigt Innenminister Genscher die Höhe der Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit dem Hinweis, es gebe in diesem Bereich keine betrieblichen Sonderzuschläge, keine übertarifliche Bezahlung und keine Lohndrift, wie dies in der privaten Wirtschaft der Fall sei.⁽¹³⁷⁾

Ebenfalls noch im Jahre 1973 kommentiert die BILD-Zeitung die Durchsetzung des 13. Monatsgehaltes für den öffentlichen Dienst in folgender Weise:

"Mehr als drei Millionen Beamte, Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst können sich freuen: Vom Omnibusfahrer bis zum Staatssekretär bekommen sie ein volles 13. Monatsgehalt. Sie haben es sich verdient."(138)

Und noch während der Streiks im Februar 1974 anerkennt die BILD-Zeitung, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes relativ schlecht bezahlt seien, dies insbesondere angesichts der zunehmenden Inflation.(139)

In einer großen Zahl von Statements wird auf die Situation einzelner Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes eingegangen, wobei häufig nicht nur die Höhe der Bezahlung, sondern vor allem auch die Intensität der Arbeit thematisiert wird. Wenn es in der EntschlieÙung des SPD-Parteitages 1970 zur Bildungspolitik heiÙt, die Lehrerbesoldung sei "den hohen qualitativen Anforderungen und der verbesserten Ausbildung anzupassen",⁽¹⁴⁰⁾ so ist damit zumindest implizit behauptet, daß diese Besoldung bisher nicht ausreichend sei. Der SPIEGEL präsentiert die Aufstellung eines gegen seinen Dienstherrn klagenden Lehrers, der eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 58 nachweist.⁽¹⁴¹⁾ Der Lehrermangel bringe - so die Aussage weiterer Statements - unzumutbare Belastungen, zwingt zur Ableistung von Überstunden, deren Bezahlung sich zudem oft noch verzögere.⁽¹⁴²⁾ Die BILD-Zeitung wendet sich in dieser Zeit auch gegen die Klischees vom freien Nachmittag und von ungerechtfertigt langen Ferien der Lehrer⁽¹⁴³⁾ und stellt als ein Einzelschicksal vor:

"Obwohl erst 39 Jahre alt, waren die Nerven des Lehrers schon so ruiniert, daß er nicht mehr unterrichten durfte."⁽¹⁴⁴⁾

Die Arbeitssituation in den Krankenhäusern der Bundesrepublik charakterisiert die BILD-Zeitung im September 1970 folgendermaßen:

"Deutschlands Krankenhausärzte, Pfleger und Schwestern wollen sich vom Staat nicht für dumm verkaufen lassen. Sie machen 70 bis 80 Stunden in der Woche an den Kranken-

betten Dienst, weil es am Geld für Personal und technischen Hilfsgeräten fehlt. Ihre Überstunden werden zwar bezahlt, doch gemessen an dem langen und strapaziösen Dienst sind ihre Einkünfte viel zu gering."(145)

Besonders eindringlich wirkt in diesem Zusammenhang der Hinweis darauf, daß bei derart überlasteten Ärzten eine sachgerechte Behandlung der Patienten als gefährdet angesehen werden müsse.(146)

Ähnlich weist die BILD-Zeitung auf mögliche Folgen einer Arbeitsüberlastung bei anderen Berufsgruppen hin: die langen Arbeitszeiten und die nervlichen Belastungen bei Flugzeugpiloten und bei Fluglotsen gefährdeten die Sicherheit der Passagiere.(147) Überhaupt ist die Berichterstattung über die soziale Lage der Fluglotsen - obwohl ihr Bummelstreik einheitlich abgelehnt wird - durchweg wohlwollend: dem Streik, der aus der Überlastung des Luftraums resultiere, stehe keine angemessene finanzielle Kompensation gegenüber;(148) dies wird auch im Prinzip vom Dienstherren nicht bestritten.(149) Als Maßstab für eine angemessene Bezahlung der Fluglotsen bringt der SPIEGEL die Vergütungen der Kollegen von der europäischen Flugsicherungsbehörde Eurocontroll in die Diskussion, "die ein Brutto-Anfangsgehalt von 3069 Mark (Bundesrepublik: 1649 Mark) und ein Endgehalt von 7098 Mark (Bundesrepublik: 2826 Mark) erreichen."(150) Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch eine privatrechtliche Organisation der Flugsicherung, die es ermögliche, "die Lotsen angemessen zu honorieren, ohne zugleich das Besoldungsgefüge des gesamten öffentlichen Dienstes zu erschüttern."(151)

Zur Besoldungssituation der Bundesbahn-Beschäftigten erklärt Verkehrsminister Lauritzen am 17.9.1972, daß der in den sechziger Jahren entstandene Nachholbedarf in den letzten drei Jahren aufgeholt worden sei, könne als "nur gerecht" bezeichnet werden.(152) Noch am 15.1.1974 kommentiert die BILD-Zeitung:

"Verantwortungsvoll und hart, bei Tag und Nacht und oft ohne Feiertage, arbeiten unsere Eisenbahner. Aber Bonn bietet ihnen und den 1,8 Millionen Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes 7,5 % Lohnerhöhung. Wie soll einer damit noch zurechtkommen? Wenn man

bedenkt, daß die Inflationsrate bereits 7,6 Prozent erreicht, daß sich zuerst der Staat mit drei bis vier Prozent höheren Steuern an der Lohnerhöhung beteiligt."(153)

Nach Darstellung der BILD-Zeitung ist auch das Anwachsen der Verletzungen und tödlichen Arbeitsunfälle bei der Bundesbahn auf deren Sparpolitik zurückzuführen;(154) zugleich wird in einer Reihe von Statements eine Bedrohung von Gesundheit und Leben der Fahrgäste auf die Überlastung des Bahn-Personals zurückgeführt: wenn Lokführer - bei nur kurzen Ruhepausen - oft 24 Stunden im Dienst seien, so könne dies eine Ursache für Eisenbahnunfälle sein.(155)

Ähnlich wie die Bahn-Bediensteten werden in der Tarifrunde für 1974 auch die Beschäftigten der Post angesichts der hohen Inflationsrate in ihren Forderungen von der BILD-Zeitung unterstützt.(156) Besonders gewürdigt werden auch die zusätzlichen Belastungen der Beschäftigten von Bahn und Post während der Weihnachtsfeiertage.(157)

Im September 1973 finden die Forderungen der Müllwerker nach Teuerungszuschlägen ebenfalls die Sympathie der BILD-Zeitung:

"Morgens um 4 Uhr aufstehen, 600 Mülltonnen am Tag stemmen, abends total erschöpft ins Bett fallen - und das alles für 1500 Mark im Monat."(158)

Der SPIEGEL zitiert in diesem Zusammenhang den Hannoveraner Oberbürgermeister Neuffer, der einen "Vorsprung der Industrielöhne" gegenüber der Bezahlung im öffentlichen Dienst anerkennt.(159)

Eine starke Arbeitsüberlastung wird auch den Finanzbeamten zugestanden; die BILD-Zeitung läßt die Beamten selbst zu Wort kommen:

"Durch die miserable Bezahlung gibt es einen großen Mangel an Finanzbeamten. Deshalb müssen wir an einem Acht-Stunden-Tag ein Pensum bewältigen, für das wir eigentlich die doppelte Zeit benötigen."(160)

Gerichtsvollzieher sind nach Darstellung der BILD-Zeitung derart überlastet, daß ihre Ehefrauen regelmäßig einen Teil der anfallenden Arbeit erledigen müssen.(161)

In besonderer Weise nimmt sich die BILD-Zeitung der sozialen Interessen der Polizeibeamten an, deren relativ schlechte Bezahlung angesichts der besonderen Gefahren dieses Berufes, häufiger Überstunden, Nachtschichten und nervlicher Belastungen, die in vielen Fällen zu einer frühzeitigen Pensionierung führen, kritisiert wird: "Für 1394 Mark netto: Ein Leben für unsere Sicherheit" (162)

Die besonderen Belastungen des polizeilichen Dienstes finden auch die Anerkennung des Dienstherren; am 23.10.1973 rechtfertigt Innenminister Genscher die Zahlung einer Polizeizulage in folgender Weise:

"Ich kann und will mich aber der Feststellung nicht verschließen, daß der schwere Dienst der Polizeibeamten besondere Anforderungen stellt und auch besondere Ansprüche begründet." (163)

Öffentliche Anerkennung findet schließlich auch der gegenüber den übrigen Bereichen des öffentlichen Dienstes schlechtere Stellenkegel bei der Polizei, der die Aufstiegschancen der Beamten in unzumutbarer Weise vermindere. (164)

Wir können zusammenfassend feststellen, daß die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Jahren 1969 bis 1973 durchweg wohlwollend dargestellt wird; die Darstellung stützt sich in vielen Fällen auf konkrete Einzelbeispiele aus solchen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes, die einer unmittelbaren Anschauung von seiten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich sind. Die Darstellung gewinnt dadurch an Eindringlichkeit, daß in einigen Fällen die Überlastung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht nur als solche, sondern zugleich mit den möglichen negativen Konsequenzen dieser Überlastung für einen weiteren Personenkreis dargestellt wird.

3.1.8. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage

Wir haben bereits in Teil 2.1.5. unserer Untersuchung die Lage des Arbeitsmarktes insgesamt und in solchen Berufen, die vorwiegend im öffentlichen Dienst vertreten sind, dargestellt.

Wir wollen hieran anknüpfend nun untersuchen, wie die Arbeitsmarktsituation, die im ersten Untersuchungsabschnitt von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel und damit einer Konkurrenzsituation zwischen dem öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft gekennzeichnet ist, in den Aussagen über die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes reflektiert wird.

In impliziter Form enthalten bereits Statements folgender Art die Anerkennung der Gesetze des Arbeitskräftemarktes:

"Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Arbeiter, Angestellte, Beamte und Soldaten, ebenso am wirtschaftlichen Wachstum teilhaben müssen wie die Beschäftigten der gewerblichen Wirtschaft."(165)

Solche zunächst im Hinblick auf das Ziel einer "gerechten" Bezahlung interpretierbare Statements werden auch in ihrer funktionalen Dimension verständlich, wenn etwa Bundeskanzler Brandt am 15.6.1972 vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie in folgender Weise auf die Folgen einer eventuellen Schlechterstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes hinweist:

"Die öffentliche Hand ist heute nicht zuletzt ein riesiges Dienstleistungsunternehmen. Wenn wir seine Dienstleistungsfähigkeit erhalten wollen, und daran muß auch die Wirtschaft ein dringendes Interesse haben, müssen sich Besoldungs- und Arbeitsbedingungen annähernd im gleichen Rhythmus bewegen wie in der Wirtschaft."(166)

Neben der Besoldungspolitik spielt bei der Bundesregierung auch die Reform des Dienstrechts eine wesentliche Rolle bei den Bemühungen, den öffentlichen Dienst gegenüber der privaten Wirtschaft anziehender zu machen; so erklärt etwa Innenminister Genscher bei der Konstituierung der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts im Dezember 1970, wenn eine Reform nach den Vorstellungen der Regierung gelingen werde, "würde der öffentliche Dienst für tüchtige und befähigte junge Menschen wieder attraktiver werden."(167)

Die öffentliche Diskussion der Konkurrenzsituation zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft spitzt sich in solchen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes in besonderer

Weise zu, in denen einerseits der Mangel an Beschäftigten ein überdurchschnittliches Ausmaß erreicht und in denen andererseits ein weitestgehender gesellschaftlicher Konsens über die negativen Folgen eines derartigen Personalmangels besteht:

Bereits im September 1970 diskutiert die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung Maßnahmen, die den Lehrerberuf attraktiver machen und damit den Lehrermangel beseitigen sollen:

"Zu diesen Maßnahmen können unter anderem die Förderung des Wechsels von Berufstätigen in den Lehrerberuf durch Einrichtung besonderer Ausbildungsgänge und durch Finanzierung des Zusatzstudiums sowie das Angebot von Zusatzqualifikationen für Lehrer aller Stufen gehören."(168)

Im Oktober 1972 berichtet Wissenschaftsminister von Dohnanyi von den Erfolgen seiner Bemühungen, Wissenschaftler gegenüber attraktiveren Angeboten aus dem Ausland oder aus der Industrie an öffentliche Forschungsstätten zu binden:

"Auch die Gehälter der Wissenschaftler in den vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft betreuten Forschungszentren haben sich so positiv entwickelt, daß durchaus von einer gesunden Konkurrenzsituation im Verhältnis zur Industrie und Wirtschaft gesprochen werden kann."(169)

Ähnlich werden Überlegungen laut, den Personalmangel im öffentlichen Gesundheitswesen durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Einkommen zu beseitigen. (170)

Auf dem SPD-Parteitag 1970 führt ein Delegierter aus, man bekomme "qualifizierte Ärzte, die ihre Lebensaufgabe im Krankenhaus sehen, nur dann, wenn man ihnen eine wirtschaftliche Basis bieten kann, die der frei praktizierenden Ärzte draußen entspricht."(171)

Die schlechte Bezahlung, ungünstige Arbeitszeitregelungen und geringe Aufstiegsmöglichkeiten werden in einer Reihe von Statements auch als Ursache des Mangels an Krankenschwestern und Kindergärtnerinnen genannt. (172)

Um bei der Deutschen Bundespost, die "in einem scharfen Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsunternehmen" stehe, den Personalmangel zu beseitigen, schlägt Postminister Leber im September 1970 vor, Sonderregelungen einzuführen, "um unabhängig von den Regeln des öffentlichen Dienstes besonderen Aufgaben

und Fähigkeiten gerecht werden zu können." (173) Im Februar 1972 erklärt Postminister Gscheidle angesichts der damals vorgebrachten massiven öffentlichen Kritik an den für die Zeit nach dem 1.7.1972 vorgesehenen Gebührenerhöhungen, die Notwendigkeit dieser Erhöhungen resultiere aus den gestiegenen Personalkosten; diese seien deshalb unumgänglich gewesen, weil in Zeiten der Vollbeschäftigung eine Verzögerung der Anpassung der Einkommen der Post-Beschäftigten negative Folgen hätte:

"Der ohnehin bestehende Personalmangel verschärft sich, die Dienstleistungen können, wenn überhaupt, nur noch in verminderter Qualität erbracht werden." (174)

Die BILD-Zeitung läßt im Oktober 1972 einen Lokomotivführer zu Wort kommen, der "mangelhafte Bezahlung" als Ursache für einen Fehlbestand von 1000 Lokführern angibt. (175)

Über die Ursachen des Personalmangels in der Finanzverwaltung berichtet der SPIEGEL in folgender Weise:

"Die Steuerbeamten wollen künftig mindestens 70 Prozent der Gehälter verdienen, die ihren in die Wirtschaft abgewanderten Kollegen gezahlt werden. Denn rund 1000 hochkarätige Spezialisten gehen jährlich in die Industrie." (176)

Ähnlich leidet nach Darstellung des SPIEGEL die hessische Justizverwaltung aufgrund der dort relativ niedrigen Bezahlung unter der Konkurrenz anderer Zweige des öffentlichen Dienstes und der privaten Wirtschaft:

"Seit Jahresbeginn verließen elf Beamte der mittleren Laufbahn das Landgericht, 'tüchtige Justizangestellte' wechselten in die Industrie, zu Anwaltskanzleien oder Gemeindeverwaltungen über, weitere Beamte und Angestellte schrieben Kündigungsbriefe." (177)

Über alle Parteigrenzen hinweg sind sich die Politiker einig darin, daß dem Personalmangel bei der Polizei mit besonderen Anreizen begegnet werden müsse; dieser Problematik nimmt sich auch die BILD-Zeitung in besonderem Maße an, wenn sie etwa einen Polizisten in folgender Weise zu Worte kommen läßt:

"Natürlich wäre es gut, wenn die Polizei besser bezahlt wird. Vielleicht gäbe es dann mehr Polizisten." (178)

Ähnlich stellen sich Problematik und Lösungsperspektiven beim Bundesgrenzschutz dar.⁽¹⁷⁹⁾

Das besondere Sorgenkind der Politiker ist - der Zahl der Statements nach urteilen - der Mangel an Zeit- und Berufssoldaten bei der Bundeswehr: "Die Soldaten dürfen den Zivilisten nicht hinterherhinken. Nur so bekommt die Truppe gute Leute."⁽¹⁸⁰⁾ Folgende konkreten Einzelmaßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Bundeswehr werden diskutiert:

- Laufbahnverbesserungen, insbesondere bessere Aufstiegsmöglichkeiten für Hauptleute mit bestandener Stabsoffiziersprüfung;
- eine generell bessere Bezahlung;
- die Einführung besonderer Verpflichtungsprämien, die Einführung von Zulagen für Spezialisten, eine Bezahlung nach Leistung;
- die Bereitstellung besserer Wohnungen und andere Maßnahmen der Fürsorge.⁽¹⁸¹⁾

Einen besonderen Stellenwert innerhalb der Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Bundeswehr nimmt das Konzept zur Modernisierung der Bildung und Ausbildung ein, deren doppeltes Ziel Verteidigungsminister Leber folgendermaßen darstellt:

"Einerseits muß die Effektivität der Streitkräfte gesteigert werden, andererseits muß eine attraktive, zivilberuflich nutzbare Ausbildung angeboten werden, dies auch, um die Nachwuchslage zu sichern."⁽¹⁸²⁾

Wir können zusammenfassend feststellen, daß die Thematisierung der Arbeitsmarktsituation die Darstellung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im ersten Untersuchungsabschnitt in einer speziellen Weise ergänzt: Die Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern auf einem äußerst angespannten Arbeitsmarkt führt dazu, daß in einem breiten Umfang Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes öffentlich diskutiert werden, durch die der Personalmangel beseitigt werden soll. Diese Diskussion ist nur erklärbar auf dem Hintergrund eines weitestgehenden Konsenses aller relevanten ge-

sellschaftlichen Gruppen über die Notwendigkeit eines Ausbaus des System der öffentlichen Dienstleistungen.

3.1.9. Die argumentative Defensive der CDU/CSU

Während die SPD in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition mit ihrem Konzept der Ausweitung des öffentlichen Korridors eine relativ geschlossene, argumentativ stringente wirtschafts- und gesellschaftspolitische Projektion vorzuweisen hat, die ihren prägnantesten Ausdruck im ersten Entwurf des Orientierungsrahmens '85 findet, stellt sich die CDU/CSU als stärkster innenpolitischer Gegner der Sozialdemokratie in der Diskussion um eine Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes als weniger überzeugend dar: sie verstrickt sich teilweise in argumentative Widersprüche und betreibt gegenüber der Politik der sozialliberalen Koalition insgesamt eine Politik der Anpassung.

Die Ursachen hierfür sind wohl im wesentlichen in der Niederlage der CDU/CSU in der Bundestagswahl vom 28.9.1969 zu suchen: auf dem 17. CDU-Bundesparteitag im November 1969 bezeichnet ein Delegierter die mangelnde Berücksichtigung städtischer Wähler bei der Realisierung ihrer Bedürfnisse nach mehr öffentlichen Dienstleistungen durch die bisherige Politik der CDU als einen Grund für die Wahlniederlage:

"Die Bürger in den Ballungsgebieten geben, glaube ich, der Innenpolitik einen anderen Stellenwert, als wir das unterstellen. Die Innenpolitik liegt vor der Außen- und Deutschland- und auch der Sicherheitspolitik. Diese Bewohner der Ballungsgebiete leben in einer viel größeren Abhängigkeit als die Bewohner anderer Landstriche. Deshalb ist es notwendig, ein sehr viel größeres Angebot zu schaffen und daß wir ein anderes Verhältnis zu dem ganzen Bereich dessen, was wir öffentliche Dienstleistungen nennen, bekommen." (183)

Die geringen Aussichten der CDU, sich mit einer derartig veränderten politischen Linie nun noch gegenüber der SPD profilieren zu können, werden allerdings bereits in der resignativen Feststellung des Delegierten Dichgans nur allzu deutlich:

"Es ist legitim, daß eine Opposition angesichts einer Regierung, die viel Geld ausgibt, auch ihrerseits Vorschläge macht, die populär sind; aber da das alle Fraktionen tun, können wir nicht erwarten, damit die politische Landschaft zu verändern." (184)

Der in der folgenden Zeit - mangels Alternative trotzdem - vertretene Kurs der gesellschafts- und finanzpolitischen Anpassung der CDU an die Politik der sozialliberalen Regierung findet seinen deutlichsten Ausdruck in der zweiten Fassung des "Berliner Programms", das auf dem 18. CDU-Bundesparteitag im Januar 1971 beschlossen wird: die Erweiterung der ökonomischen Staatstätigkeit und insbesondere des Dienstleistungsangebotes zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte Programm. (185) Eine gewisse eigene Profilierung der CDU läßt sich in dieser Zeit im wesentlichen nur in zwei Punkten feststellen: einerseits betont sie bei ihrem Votum für die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben mehrmals die Bedeutung der staatlichen Investitionen im engeren Sinne gegenüber konsumtiven Ausgaben, (186) andererseits fordert sie, private Träger von Bildungseinrichtungen, Krankenhäusern, Verkehrsunternehmen usw. in gleicher Weise zu fördern wie öffentliche Träger. (187)

Gegenüber diesem Kurs einer weitestgehenden Anpassung der CDU an die Politik der sozialliberalen Koalition gewinnt zeitweise eine Strategie des "Links-Überholens" der Bundesregierung die Oberhand; so erklärt der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel etwa auf dem 17. CDU-Bundesparteitag im November 1969:

"Die Regierungspolitik bleibt ohnehin hinter den objektiven Notwendigkeiten für Deutschland zurück. Von den Anstrengungen, die wir machen müssen, wenn wir ein modernes Land bleiben wollen, ist nicht mehr die Rede. Wir müssen noch mehr für Bildung tun, für Verkehr, für Gesundheit, für Entwicklungshilfe und auswärtige Kulturpolitik." (188)

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Reformpolitik der Bundesregierung, die am 24.3.1971 Gegenstand einer Bundestagsdebatte ist. (189) In dieser Debatte erklärt der CDU/CSU-Sprecher, über den Kurs der Reformpolitik gebe es keine grundsätzlichen Kontrover-

sen, die Sorge der Union gelte allerdings der Tatsache, "daß aus dem wachsenden Widerspruch zwischen Ankündigung und Taten eine Reformmüdigkeit und eine Verwirrung der Öffentlichkeit entstehen könnte."⁽¹⁹⁰⁾

Die Behauptung, Reformanspruch und Reformwirklichkeit der sozialliberalen Koalition klapften auseinander, ist in der folgenden Zeit ein immer wieder vorgetragener Kritikpunkt der Unionsparteien.⁽¹⁹¹⁾ Dabei wird in zunehmendem Maße ein Zusammenhang zwischen dem Scheitern der Reformpolitik und der der sozialliberalen Koalition angelasteten inflationären Entwicklung hergestellt.⁽¹⁹²⁾ Gerade an dieser Stelle wird aber die Argumentationslinie der CDU/CSU-Politiker bereits in sich widersprüchlich: einerseits erklären Unionssprecher in dieser Zeit immer wieder, die öffentlichen Ausgaben seien eine wesentliche Quelle der Inflation,⁽¹⁹³⁾ andererseits beklagen sie, die öffentlichen Ausgaben reichten nicht zur Realisierung der versprochenen Reformpolitik!

Evident wird dieses argumentative Dilemma, wenn der CSU-Vorsitzende Strauß den Bundeshaushalt 1973 als einen Etat charakterisiert, "der für die Finanzierung des Fortschritts zu wenig enthält und für die Wiedereinführung der Stabilität trotzdem zu groß geraten ist."⁽¹⁹⁴⁾

Es ist für die sozialliberale Koalition ein Leichtes, immer wieder auf derartige logische Ungereimtheiten innerhalb der CDU/CSU-Politik hinzuweisen und die Unionsparteien damit unglaublich zu machen; so kann etwa Bundeskanzler Brandt in der Debatte um den Haushalt 1972 erklären:

"Da wird die Bundesregierung auf der einen Seite kritisiert, daß der Haushalt für 1972 zu hoch ist, die Regierung also zuviel ausgeben will, und auf der anderen Seite wird die Bundesregierung angegriffen, weil sie auf einer Mehrzahl von Gebieten zuwenig ausgeben will. Das ist nicht seriös."⁽¹⁹⁵⁾

3.1.10. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben zuletzt die öffentliche Diskussion über die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Jahren

1969 bis 1972 einerseits im Kontext der realen wirtschaftlichen Situation, andererseits im Kontext der Diskussion um die Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes dargestellt. Dabei ergibt sich ein Gesamtbild, bei dem die überwiegende Zahl der verwendeten Einzelelemente eher dazu geeignet ist, die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu unterstützen, als diesen Interessen argumentativ entgegenzuwirken:

Das Empfinden eines allgemeinen Mangels an öffentlichen Dienstleistungen, wie es uns in den analysierten Medien entgegentritt, konkretisiert sich in den meisten Darstellungen bereits als ein Mangel an öffentlichen Bediensteten.

Die Absicht, das öffentliche Dienstleistungsangebot aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen langfristig zu erweitern, wird von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen unterstützt; sie muß angesichts eines relativ konstanten wirtschaftlichen Wachstums und angesichts einer relativ problemlosen Lage der öffentlichen Finanzen auch als realisierbar erscheinen. Für die Sozialdemokratie ordnet sich eine Erweiterung des öffentlichen Korridors zudem in die grundsätzlichere Strategie ein, durch eine spezifische Interpretation der zunehmenden ökonomischen Staatstätigkeit einer marxistischen Systemkritik die Spitze zu nehmen.

Dem Ziel einer Erweiterung des öffentlichen Korridors sollen - verfolgt man die öffentliche Diskussion - immer deutlicher zwei bis dahin verfolgte, weitgehend konsensfähige andere Ziele geopfert werden: das ursprüngliche Festhalten an einer konstant bleibenden Steuerlastquote wird zugunsten der Erweiterung der öffentlichen Leistungen aufgegeben und auch die Funktionalisierung der öffentlichen Haushalte zu konjunkturpolitischen Zwecken wird dem innenpolitischen Reformprogramm geopfert.

Diese Kurskorrekturen erhalten eine außerordentlich große Bedeutung für die publizistische Auseinandersetzung um die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: Wenn Steuererhöhungen zum Zwecke der Erweiterung des staatlichen Leistungsangebotes gefordert werden, so ist es nur konsequent, wenn Steuererhöhungen auch für eine ver-

besserte Bezahlung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gutgeheißen werden; der Zusammenhang zwischen beiden Argumenten ist nicht nur ein begrifflich-assoziativer, sondern zugleich ein sehr realer: schließlich machen die Personalausgaben einen nicht unerheblichen Anteil an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte insgesamt aus.

Ähnliches gilt für den konjunkturpolitischen Aspekt: Wenn ein Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen unter bewußter Inkaufnahme konjunktureller Nachteile für richtig gehalten wird, so ist es wiederum nur konsequent, wenn auch die öffentlichen Personalausgaben aus der konjunkturpolitischen Verantwortung entlassen werden.

Wenn wir demnach im ersten Untersuchungsabschnitt Aussagen, die die verteilungspolitischen und konjunkturellen Folgen erhöhter öffentlicher Personalausgaben kritisieren, in einer nicht unerheblichen Zahl vorfinden, so dürfen wir doch davon ausgehen, daß die Wirkung solcher Aussagen auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als sehr gering angesehen werden kann. Denn die entgegengesetzten, negative verteilungspolitische und konjunkturelle Wirkungen solcher Personalausgaben bewußt in Kauf nehmenden Statements können für sich beanspruchen, mit den im ersten Untersuchungsabschnitt eindeutig vorherrschenden und in der öffentlichen Diskussion kaum umstrittenen Aussagen über die Notwendigkeit eines Ausbaus des öffentlichen Korridors konsistent zu sein, so daß bei ihnen eine größere Wirkung zu erwarten ist, als bei den gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Statements.

Ähnlich wirkt sich die Thematisierung der Arbeitsmarktsituation aus: Bei dem Versuch, die Ursachen für den Personalmangel in weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes festzustellen, finden wir immer wieder Vergleiche der sozialen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der in der privaten Wirtschaft vor, bei denen der öffentliche Dienst in der Regel als benachteiligt dargestellt wird.

Bei den Anstrengungen, den Personalmangel zu beseitigen, konkurrieren die Politiker der verschiedenen Parteien geradezu

mit ihren Vorschlägen zur Verbesserung der Einkommens- und Arbeitssituation miteinander.

Setzt man die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt mit dem Ziel eines Ausbaus des öffentlichen Dienstleistungssystems in Verbindung, so verstärken sich gar beide Aspekte zugunsten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: Wenn für die Zukunft ein Mehr an öffentlichen Dienstleistungen als wünschenswert angesehen wird, die Arbeitsmarktsituation aber noch nicht einmal die Deckung des gegenwärtigen Personalbedarfs des öffentlichen Dienstes ermöglicht, so muß jede Maßnahme zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes um so eher gerechtfertigt erscheinen.

Zusammenfassend können wir demnach feststellen, daß im ersten Untersuchungsabschnitt sowohl die bestehenden wirtschaftlichen Realfaktoren und ihre Thematisierung in der öffentlichen Diskussion als auch die Auseinandersetzung um den Umfang der öffentlichen Dienstleistungen und um die Mittel ihrer Finanzierung in entscheidender Weise dazu beitragen, die Wirkung der ohnehin nur in geringem Umfang vorfindbaren persuasiven Kommunikation, die sich gegen die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes richtet, einzuschränken.

3.2. Zweiter Untersuchungsabschnitt: Januar 1974 bis September 1976

3.2.1. Die Einschätzung des Umfangs des Dienstleistungsangebotes

In der Darstellung des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen tritt im zweiten Untersuchungsabschnitt eine deutliche Gewichtsverlagerung ein: In gewissem Umfang wird zwar noch immer über den Mangel an Lehrern, Polizisten und Krankenschwestern und über alle hieraus resultierenden negativen Auswirkungen berichtet;⁽¹⁹⁶⁾ dieser Mangel erscheint in der Mehrzahl der dargestellten Fälle jedoch nicht mehr als Resultat der im Vergleich zur privaten Wirtschaft relativ schlechten sozi=

alen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, sondern als Ergebnis einer - nolens volens - durch die objektiven finanziellen Rahmenbedingungen erzwungenen staatlichen Sparpolitik.

Da im zweiten Untersuchungsabschnitt in einigen Bereichen das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen immer noch unzureichend erscheint, gleichzeitig aber die früher zur Verfügung stehenden finanziellen Hilfsmittel - Planstellenausweitung und Schaffung materieller Anreize gegenüber der Konkurrenz der privaten Arbeitgeber - nicht mehr einsetzbar sind, tritt uns in der öffentlichen Diskussion ein neuer Argumentationsstrang entgegen: Leistungssteigerungen und finanzielle Opfer der einzelnen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sollen es ermöglichen, ohne erhebliche finanzielle Mehraufwendungen einen erhöhten Output an öffentlichen Dienstleistungen zu erbringen. In diesem Argumentationszusammenhang geraten insbesondere die Lehrergehälter in die Schußlinie: Würden Sie - so zitiert der SPIEGEL einen SPD-Bildungspolitiker - allein in Niedersachsen zwei Jahre lang eingefroren, so könnten dadurch "rund 2500 neue Lehrerstellen" ohne Mehrkosten geschaffen werden.⁽¹⁹⁷⁾ Ähnlich begründet der Hamburger Universitäts-Präsident eine stärkere Arbeitsbelastung der Hochschullehrer mit dem Ziel, durch die planmäßige Überbelegung der Hochschulen von 25 % den Numerus Clausus abzubauen:

"Natürlich werden die Notmaßnahmen, die jetzt auf der Tagesordnung stehen, mehr, sogar weit mehr von den Hochschullehrern verlangen, als sie derzeit schon leisten, zum Beispiel in der Betreuung der Studenten und bei den Prüfungen. (...) Es ist eine Aufgabe von hohem moralischem Gewicht, das jetzt auf die Hochschulen zukommt; sie kann sich dieser Aufgabe nicht entziehen."⁽¹⁹⁸⁾

Ein quantitatives Übergewicht über die Darstellung eines nach wie vor bestehenden Mangels im Angebot an öffentlichen Dienstleistungen gewinnt in den Jahren 1975/76 allerdings die Darstellung eines zumindest partiellen Überangebotes. Im Mittelpunkt steht hierbei die sich anbahnende Akademiker-, insbesondere Lehrerarbeitslosigkeit, die als Indiz für eine die objektiven Bedürfnisse weit übertreffende Ausweitung des öffentli-

chen Dienstleistungsangebotes im tertiären Bildungsbereich gesehen sind.⁽¹⁹⁹⁾ Kurz vor Ablauf des zweiten Untersuchungsabschnittes meldet die BILD-Zeitung auch eine Verbesserung des Leistungsangebotes an den nordrhein-westfälischen Schulen: "Immer weniger Schulstunden fallen aus."⁽²⁰⁰⁾

In allgemeinerer Form stellt das im Juni 1976 verabschiedete "Regierungsprogramm 1976 - 1980" der SPD fest: "Der Nachholbedarf bei der Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen ist in vielen Bereichen bewältigt."⁽²⁰¹⁾

3.2.2. Die wirtschaftspolitische Dimension der Diskussion über den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes

Die im Jahre 1974 in der Bundesrepublik voll einsetzende Wirtschaftskrise und die in ihrer Folge sich ab Anfang 1975 abzeichnende Finanzkrise sind als die wesentlichen Ursachen dafür anzusehen, daß die öffentliche Diskussion um Funktion und Umfang der öffentlichen Ausgaben im zweiten Untersuchungsabschnitt nicht nur eine Veränderung in der Akzentuierung, sondern geradezu eine Umkehr in der Grundtendenz erfahren. Von großer Bedeutung ist dabei, daß die in der öffentlichen Diskussion der Jahre 1969 bis 1972 von der sozialliberalen Koalition vertretene Politik der Ausdehnung des öffentlichen Korridors angesichts der neuen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen nicht nur als unrealistisch erscheinen muß, sondern daß diese Politik gerade als eine Ursache der Krise selbst dargestellt wird. Nur noch in verschwindend geringem Umfang unternehmen SPD-Politiker in diesen Jahren den Versuch, die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben mit Argumentationsmustern, wie wir sie in den Vorjahren kennen gelernt haben, zu begründen.⁽²⁰²⁾

Der Grundtenor der Diskussion wird in diesem zweiten Untersuchungsabschnitt dagegen von der CDU/CSU bestimmt, die versucht, die Reformpolitik der sozialliberalen Regierung zur Ursache der Krise zu erklären.⁽²⁰³⁾ Schützenhilfe erhalten die Unionsparteien dabei durch ein "Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage

und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland" vom 5.7.1975, in dem das im Jahre 1975 zu erwartende Defizit der Haushalte aller Gebietskörperschaften in Höhe von über 60 Mrd. DM nur etwa zur Hälfte als konjunkturrell bedingt angesehen wird, zur anderen Hälfte aber als Ausdrucksdruck allzu expansiver Ausgaben charakterisiert wird.⁽²⁰⁴⁾ Unter Bezug auf dieses Gutachten stellt der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Carstens in der Bundestagsdebatte vom 17.9.1975 einen Zusammenhang zwischen der staatlichen Ausgabenpolitik und der sozialdemokratischen Grundsatzprogrammatik in folgender Weise her:

"Letztlich (...) ist die Finanzkrise, in der wir uns jetzt befinden, die zwangsläufige Folge der falschen sozialistischen Zielvorstellung, (...) daß nämlich je mehr der Staat mache, dies desto besser für die Bevölkerung sei."⁽²⁰⁵⁾

Unterstützt wird die Union in ihrer Argumentation auch von der BILD-Zeitung:

"Die Bundesrepublik erlebt die schwerste Wirtschaftskrise ihrer Geschichte. Eine ihrer Ursachen ist die leichtfertige Geldverschwendung der sogenannten Reformer um Brandt."⁽²⁰⁶⁾

Die schwache und widersprüchliche argumentative Stellung der jetzigen SPD in dieser Frage wird deutlich, wenn Bundeskanzler Schmidt auf dem SPD-Parteitag 1975 ausführt, es sei doch bekannt, "daß der Sozialstaat sich selber auffressen kann, wenn er sich nicht zu beschränken weiß, das für soziale Leistungen auszugeben, was er einnimmt,"⁽²⁰⁷⁾ und wenn er schließlich auch die grundsätzliche gesellschaftspolitische Linie der SPD in dieser Frage zumindest korrigiert:

"Von dem einzelnen Bürger erhoffen wir, daß er die Verbesserung seiner Lebensbedingungen eben nicht allein vom Staat verlangt."⁽²⁰⁸⁾

Verfolgt man die Diskussion um die gesamtwirtschaftlichen Folgen erhöhter Staatsausgaben im einzelnen, so fällt ins Auge, daß die bereits im ersten Untersuchungsabschnitt insbesondere von CDU/CSU-Politikern und der BILD-Zeitung häufig vorgetragene Argumentation, eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben

führe zu einer inflationären Entwicklung, in gleicher Weise und in vergleichbarer Häufigkeit wieder vorzufinden ist.⁽²⁰⁹⁾ Während gleichzeitig im ersten Untersuchungsabschnitt jedoch bei den Koalitionsparteien und der sozialliberalen Regierung die Tendenz festzustellen ist, die ausgabenwirksamen Reformprogramme bewußt nicht mehr den Erfordernissen der Konjunkturpolitik unterzuordnen, finden wir jetzt bei SPD, F.D.P. und Bundesregierung eine - höchstens noch partiell eingeschränkte - Anerkennung des konjunkturpolitischen Imperativs. Bereits in seiner ersten Regierungserklärung vom 17.5.1974 erklärt der neue Bundeskanzler Schmidt, es werde "die finanzpolitische Hauptaufgabe für die zweite Hälfte der Legislaturperiode sein, die dringenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen und gleichzeitig die Stabilitätspolitik konsequent zu unterstützen."⁽²¹⁰⁾ Charakteristisch für die finanzpolitische Linie der Bundesregierung in dieser Zeit ist auch die Tatsache, daß konjunkturellen Zielen eine Erhöhung des Staatsanteils am Brutto-sozialprodukt geopfert und sogar eine Senkung der Staatsquote in Kauf genommen wird.⁽²¹¹⁾ Ähnlich ändert sich die öffentliche Diskussion über die Verteilungswirkungen der öffentlichen Ausgaben im zweiten Untersuchungsabschnitt: Nach wie vor wenden sich Unions-Politiker gegen Steuererhöhungen, dies insbesondere mit Hinweis auf deren Auswirkungen auf die Individualeinkommen der Bevölkerung und auf die Wachstumsbedingungen der Wirtschaft.⁽²¹²⁾ Bei den Koalitionsparteien finden wir allerdings nun - mit wenigen Ausnahmen - kein offensives Vorgehen in der Frage einer Steuererhöhung mehr vor: statt - wie noch im Bundestagswahlkampf 1972 - Steuererhöhungen offen zu fordern und mit einem geschlossenen gesellschaftspolitischen Konzept zu begründen, werden im zweiten Untersuchungsabschnitt Steuererhöhungen überwiegend als Negativum angesehen.⁽²¹³⁾ In einem Interview vom September 1974 erklärt Finanzminister Apel, die "Grenze der Belastung, die dem Bürger zugemutet werden kann", sei erreicht; während er früher mit Leichtigkeit davon geredet habe, die Steuerlastquote immer höher zu schrauben, wisse er heute, daß dies ein Irrtum gewesen sei.⁽²¹⁴⁾

Im "Regierungsprogramm 1976 - 1980" vom Juni 1976 wird die mittlerweile vom Bundestag beschlossene Erhöhung der Mehrwertsteuer zwar verteidigt, die Begründung hierfür läßt jedoch nichts mehr von der gesellschaftspolitischen Ausstrahlungskraft des ersten Entwurfs des Orientierungsrahmens '85 erkennen: "Wegen der notwendigen Ausgaben, z.B. für die soziale Sicherung, für die Bildungspolitik, für Europa, für die Sparförderung, für die Landwirtschaft und für die Modernisierung unserer Volkswirtschaft" sei diese Steuererhöhung erforderlich gewesen;⁽²¹⁵⁾ von den sechs aufgezählten Ausgabenbereichen, mit denen die Steuererhöhung begründet wird, entsprechen nur noch die ersten beiden der frühere Konzeption der Ausdehnung des öffentlichen Korridors!

Auch der die Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums reflektierenden Argumentation der Union schließt sich die Bundesregierung nun an, wenn Wirtschaftsminister Friedrichs erklärt, das Wachstum der Staatsausgaben von 1970 bis 1974 um fast 6 Prozent auf 43 % des Bruttosozialproduktes sei - zusammen mit der zu hohen Lohnquote - als "längerfristige Ursachen der schwachen Investitionsneigung" der Wirtschaft anzusehen und damit mitverantwortlich für die hohe Zahl der Arbeitslosen.⁽²¹⁶⁾

Analog zur Entwicklung der Diskussion über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vermehrter öffentlicher Ausgaben insgesamt erfährt die Diskussion über die öffentlichen Personalausgaben im zweiten Untersuchungsabschnitt einen Kurswechsel. Als gravierendste Indizien dieses Wechsel müssen dabei diejenigen Statements angesehen werden, in denen das Anwachsen der Personalausgaben für die Finanzkrise der öffentlichen Hände verantwortlich gemacht werden soll; in einem Kommentar der BILD-Zeitung über die Ursachen dieser Krise heißt es etwa:

"Jahre lang hat Brandt das große Füllhorn ausgeschüttet, Stellen wurden vermehrt, Beamten reihenweise befördert, der Wirtschaft immer mehr Lasten aufgebürdet."⁽²¹⁷⁾

Wenn der SPIEGEL im Dezember 1974 eine Titelgeschichte "Die Beamten fressen den Staat auf" benennt,⁽²¹⁸⁾ so zielt er

mit dieser Art der Krisenerklärung - und dies gilt für einen großen Teil der publizistischen Auseinandersetzung um die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes - auf die Mobilisierung traditioneller Stereotype und Vorurteile gegenüber der Beamtenschaft, wie sie schon aus der Zeit der Weimarer Republik bekannt sind.⁽²¹⁹⁾ Aus der Vorurteilsforschung ist bekannt, daß in wirtschaftlichen Krisenzeiten die aus diesen Krisen erwachsenden Entbehrungen und Nachteile für die Bevölkerung häufig nicht den sie objektiv bedingenden ökonomischen Systemzusammenhängen zugerechnet werden, daß vielmehr eine bestimmte Bevölkerungsgruppe als "Sündenbock" für sie verantwortlich gemacht werden soll.⁽²²⁰⁾ In unserem Falle können wir eine Art funktioneller Aufgabenteilung bei der Thematisierung beider Argumentationsebenen feststellen: Überwiegend auf eine Kritik der politischen Konzepte und Zielvorstellungen der sozialliberalen Koalition laufen die Erklärungsversuche hinaus, die wir bei der CDU/CSU vorfinden; dies mit dem Ziel, aus den finanzpolitischen Schwierigkeiten der Koalition parteipolitisches Kapital zu schlagen, ohne dabei die Angehörigen des öffentlichen Dienstes selbst allzustark angreifen zu müssen. Der Versuch, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Sündenböcke für die staatliche Finanzmisere darzustellen, findet sich dagegen überwiegend bei der BILD-Zeitung und beim SPIEGEL, die derartige wahltaktische Rücksichten nicht in ihr Kalkül einbeziehen müssen.

Eine zumindest ambivalente Haltung in der Frage nach den Ursachen der Finanzkrise nimmt als Vertreter der sozialliberalen Bundesregierung Finanzminister Apel in einem Interview vom September 1974 ein: einerseits erklärt er ausdrücklich, für die gegenwärtige Misere seien nicht die Personalausgaben des öffentlichen Dienstes verantwortlich zu machen, sie sei vielmehr Ergebnis der Steuerreform; andererseits prognostiziert er für den Fall eines weiteren starken Anwachsens der Personalausgaben, "daß dieses Land in relativ kurzer Zeit nicht mehr regierungs- und zahlungsfähig wäre."⁽²²¹⁾

Die Statements, die sich auf die negativen konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Personalausgaben beziehen, sind in Teil 2.2. dieser Untersuchung bereits umfassend dargestellt

worden; an dieser Stelle bleibt nachzutragen, daß von den 51 Statements dieser Art 26 in die 33 Monate des zweiten Untersuchungsabschnittes fallen, wobei Regierungsparteien und Opposition in etwa gleichem Umfang zu diesem Ergebnis beitragen.

Wir finden im zweiten Untersuchungsabschnitt allerdings keine einzige Aussage von seiten der Regierung oder der sie tragenden Parteien mehr, die die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von der konjunkturpolitischen Verantwortung zu entlasten versuchen, im Gegenteil: Im Dezember 1974 erhält Bundeskanzler Schmidt im Bundestag von der SPD- und der F.D.P.-Fraktion Beifall für seine Ankündigung, in Zukunft auch die öffentlichen Personalausgaben bewußt für konjunkturpolitische Ziele zu funktionalisieren:

"Ich darf dem Hause mitteilen, daß Bundesregierung und Landesregierungen auch als Dienstherren einen Beitrag zur Stabilisierung dadurch leisten wollen, daß sie für zwei Jahre sogenannte Strukturverbesserungen bei der öffentlichen Besoldung aussetzen wollen."(222)

Bei den Aussagen über die negativen Verteilungswirkungen der öffentlichen Personalausgaben können wir im zweiten Untersuchungsabschnitt eine deutliche quantitative Zunahme gegenüber den Jahren 1969 bis 1973 feststellen: Während von den in Teil 2.2. unserer Untersuchung dargestellten 87 Aussagen dieser Art 39 in die 52 Monate des ersten Untersuchungsabschnittes fallen, erhöht sich die Zahl auf 48 für den wesentlich kürzeren Zeitabschnitt von Januar 1974 bis September 1976.

Ausgesprochene Verteidigungsaussagen zugunsten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, wie sie im ersten Untersuchungsabschnitt im Zusammenhang mit der Propagierung der Politik der inneren Reformen bei den Regierungsparteien häufig sind, werden jetzt ausgesprochen selten: Nach den Reden Innenminister Genschers am 10.1.1974 vor Vertretern des Deutschen Beamtenbundes und Bundespräsident Scheels am 20.2.1975 vor dem 9. DGB-Beamtentag⁽²²³⁾ finden wir vergleichbare Aussagen nur noch in stark eingeschränkter Form: So geht Finanzminister Apel in seiner Einbringungsrede zum

Haushalt 1975 zwar zunächst davon aus, daß die immer wieder neu auf den Staat zukommenden Aufgaben auch zusätzliches Personal erfordern, fährt dann jedoch fort:

"Aber niemand kann daran vorbeigehen, daß in der öffentlichen Verwaltung noch Rationalisierungsreserven vorhanden sind. Werden diese künftig nicht stärker ausgeschöpft, dann geht das nicht nur zu Lasten des Umfangs staatlicher Leistungsdarbietung, sondern es schadet auch dem Ansehen der öffentlichen Bediensteten ganz allgemein." (224)

Ähnlich verteidigt Staatssekretärin Schlei am 20.2.1975 noch die hohen Ausgaben für den öffentlichen Dienst mit deren Nutzen für alle Bürger, fügt jedoch einschränkend hinzu, um weitere Ausgabensteigerungen zu verhindern, sei es erforderlich, alle Wünsche nach zusätzlichen Staatsleistungen zu prüfen:

"Wir müssen bereit sein, dem Staat Aufgaben wieder abzunehmen, wenn wir ihn verpflichten wollen, neue Aufgaben zu übernehmen." (225)

Von einer geschlossenen Konzeption eines generellen Ausbaus des öffentlichen Dienstleistungsangebotes, das auch einen entsprechenden Anstieg der öffentlichen Personalausgaben als integralen Bestandteil beinhaltet, kann also im zweiten Untersuchungsausschnitt bei der sozialliberalen Regierungskoalition nicht mehr die Rede sein; die Regierungsparteien befinden sich in der argumentativen Defensive gegenüber einer Argumentationslinie der CDU/CSU, in der nicht nur die negativen konjunkturellen und verteilungspolitischen Konsequenzen steigender öffentlicher Ausgaben allgemein und steigender Personalausgaben im besonderen in den Vordergrund der Darstellung geschoben werden, sondern in der die sozialliberale Reformpolitik einschließlich ihrer Ausweitung der Personalausgaben auch als Ursache der Krise der öffentlichen Finanzen denunziert wird.

3.2.3. Die innere Ökonomik des öffentlichen Dienstes

Die Problematik der inneren Ökonomik der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wird im zweiten Untersuchungsabschnitt - während sie in den Jahren von 1969 bis 1973 nur eine marginale

Rolle spielt - zu einem zentralen Thema der publizistischen Diskussion über den öffentlichen Dienst.

Im ersten Untersuchungsabschnitt sehen die politischen Instanzen die Problematik der inneren Ökonomik der staatlichen Leistungserbringung noch ausschließlich in einer sachlich-optimistischen Betrachtungsweise; optimistisch insoweit, als bei allen im Bundestag vertretenen Parteien zunächst noch von weitgehenden Rationalisierungsmöglichkeiten ausgegangen wird, die sich im Vollzug der Reformpolitik dann zwar als sehr begrenzt erweisen, die jedoch niemals zum Anlaß einer grundsätzlichen Kritik am öffentlichen Dienst werden.

Etwas anders sieht die Situation im ersten Untersuchungsabschnitt bereits in der Darstellung der Presse aus: hier gewinnt die Problematik der inneren Ökonomik, beginnend im Sommer 1972, zunehmend an Bedeutung. Die Basis, auf der dabei aufgebaut werden kann, ist eine relativ kontinuierliche Berichterstattung über Einzelfälle, in denen durch staatliche Planungsfehler, übertriebene Repräsentation, fehlende Wirtschaftlichkeit bei Einzelprojekten usw. öffentliche Gelder verschleudert werden; Personalausgaben spielen dabei noch keine Rolle.⁽²²⁶⁾ Während zunächst bei allen diesen Fällen über die Darstellung des Einzelfalles hinaus noch keine Verallgemeinerungen vorgenommen werden, bestimmen solche Verallgemeinerungen im Laufe der Zeit zunehmend das Bild; so etwa, wenn die BILD-Zeitung eine Aussage des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalens wiedergibt:

"Keine Behörde und keine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens in Nordrhein-Westfalen ging 1970 sparsam genug mit Steuergeldern um."⁽²²⁷⁾

Ins Kreuzfeuer der Kritik geraten zunehmend auch Bundespost und Bundesbahn; die BILD-Zeitung läßt im Februar 1971 angesichts der für den Sommer des Jahres vorgesehenen Gebührenerhöhungen den Verband der Postbenutzer zu Worte kommen: "Die Gebührenerhöhung ist unnötig. Die Post könnte sparen, wenn sie rationeller arbeiten würde."⁽²²⁸⁾ Als Erklärung für die geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung führt die BILD-Zeitung an: "Für den Staat gibt es keine Konkurrenz" und

"Der Staat kann sich jeden Pleitebetrieb leisten." (229) Zunehmend geraten im Laufe der Zeit auch die Personalausgaben, d.h. der uneffiziente Einsatz menschlicher Arbeitskraft, in die Schußrichtung der Kritik; erfolgt dies einerseits noch in Form der Kritik ineffizienter organisatorischer Regelungen bei der Verausgabung menschlicher Arbeitskraft, (230) so richtet sich die Kritik andererseits auch zunehmend gegen Elemente des sozialen Besitzstandes der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes; so etwa, wenn der SPIEGEL ungerechtfertigte Beförderungen, Personalvermehrungen und eine zu geringe Arbeitszeit als Ursache der "öffentlichen Verschwendung" benennt. (231)

In einigen Fällen versteckt sich die Kritik am sozialen Besitzstand der Beschäftigten hinter einer Kritik an den Prinzipien des Beamtenrechts; so erklärt der SPIEGEL angesichts des Defizits der Bundespost:

"Tatsächlich hemmen Laufbahn-Denken und lebenslang garantierte Beamtenrechte alle Bemühungen, den bedeutendsten Kostenfaktor bei der Post - die Personalkosten - abzubauen und damit das Staatsunternehmen rentabel zu führen." (232)

Die Berichterstattung über Einzelfälle und verallgemeinernde Darstellungen über die "öffentliche Verschwendung" findet sich auch im zweiten Untersuchungsabschnitt in der Presse und nimmt quantitativ sogar deutlich zu: übertriebene Repräsentationskosten, teure Reisen, Mißmanagement, fehlende Organisation, mangelnde Auslastung öffentlicher Einrichtungen, fehlende Wirtschaftlichkeitskontrolle, Fehlplanungen und auch wiederum organisatorische Maßnahmen, die zu einem ineffizienten Personaleinsatz führen, ohne daß dies den Beschäftigten selbst angelastet werden kann, werden als Ursache für die geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung in fast allen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes genannt, wobei sich die Presseberichterstattung in vielen Fällen auf Prüfungsberichte der Rechnungshöfe und auf Publikationen des Bundes der Steuerzahler stützt. (233)

Neu ist im zweiten Untersuchungsabschnitt die Argumentationsvariante, die geringe Effizienz staatlicher Leistungserstel-

lung sei mitschuldig an der im Jahre 1975 manifest werdenden Finanzkrise der Gebietskörperschaften;⁽²³⁴⁾ neu und charakteristisch für die veränderte Bedeutung dieser Problematik ist auch die Tatsache, daß sie nun auch zum Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien wird. Tonangebend ist hierbei die CDU/CSU, die geschickt einzelne Beispiele angeblicher oder tatsächlicher Ineffizienz öffentlicher Ausgaben mit einer grundsätzlichen Kritik an der gesamten finanzpolitischen Grundlinie der Regierungskoalition zu verbinden weiß. So kritisiert der CSU-Fraktionschef im Münchener Stadtrat die geringe Leistung und die hohen Kosten des Münchener, von der SPD-Ratsmehrheit durchgesetzten kommunalen Wohnungsmaklerbüros, das "nach Parkinsonschem Muster aufgebläht ist" und "mit Steuergeldern finanzierten Leerlauf betreibt", und fährt fort: "Das ist die Art, wie Sozialisten Geld verteilen - eine betriebswirtschaftliche Katastrophe."⁽²³⁵⁾

Die Problematik der Effizienz staatlicher Leistungserbringung erhält auch in der "Mannheimer Erklärung" der CDU eine besondere Bedeutung: als Voraussetzung für die Zustimmung der Bürger zu staatlichem Handeln wird hier die "wirksame, leistungsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben" genannt. "Diesem Erfordernis wird der Staat gegenwärtig nicht mehr gerecht. Durch die ständige Ausdehnung staatlicher Tätigkeit auf immer weitere Lebensbereiche werden durch die Regierungskoalition die Organe des Staates überlastet."⁽²³⁶⁾

Zur wissenschaftlichen Abstützung der These von der Ineffizienz staatlicher Leistungserbringung trägt eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über "Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen" vom 1.12.1975 bei, in dem es über Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand heißt:

"Es ist zur Genüge bekannt, daß solche bürokratischen Institutionen häufig andere Ziele als das einer rationellen Produktion vorrangig verfolgen, ja daß sie geradezu zur Verfolgung von Zielen ermuntert werden, welche einer wirtschaftlichen Leistungserstellung entgegenlaufen, weil ihre Erfolge nicht am erzielten Überschuß gemessen werden."⁽²³⁷⁾

Dieser grundsätzlichen Kritik an der geringen Effizienz öffentlicher Leistungserbringung schließen sich Vertreter der SPD und der F.D.P. teilweise uneingeschränkt an; so spricht Finanzminister Apel etwa undifferenziert von einer "Verschwendungssucht" der öffentlichen Hand⁽²³⁸⁾ und in einem internen Papier des F.D.P.-Bundesfachausschusses für Wirtschaft heißt es, "aus dem Gesichtspunkt der Effizienz und des Kosten/Nutzeffektes" bestünden Bedenken gegen die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hände.⁽²³⁹⁾

Häufiger sind im zweiten Untersuchungsabschnitt allerdings Statements von Vertretern der Regierungskoalition, in denen zwar Mißstände im Einzelfall oder ein noch weiter ausschöpfbares Rationalisierungspotential konzidiert werden, insgesamt jedoch der öffentlichen Verwaltung die Fähigkeit einer effizienten Leistungserstellung zugesprochen wird.⁽²⁴⁰⁾

Bei den die innere Ökonomik der öffentlichen Leistungserstellung thematisierenden Statements wird im zweiten Untersuchungsabschnitt immer häufiger der Einsatz der menschlichen Arbeitskraft für eine mangelnde betriebswirtschaftliche Effizienz verantwortlich gemacht. Eine unzureichende Leistung der einzelnen Beschäftigten soll dabei häufig dadurch suggeriert werden, daß mit Zahlen über die Vermehrung von Personal in einzelnen Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Dienstes operiert wird. Oppositionssprecher Carstens führt etwa die Personalvermehrung im Bundeskanzleramt als Beispiel für die "Nichtbeachtung erforderlicher Sparsamkeit" an: "Als die CDU/CSU aus diesem Amte auszog, hatte es 260 Mitarbeiter. Heute hat es 430 Mitarbeiter."⁽²⁴¹⁾

Eine besondere Überzeugungskraft gewinnt die Behauptung, es gebe in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes überflüssige Personalstellen, dann, wenn sozusagen von neutraler Seite, von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder, konkrete Möglichkeiten einer Personaleinsparung aufgezeigt werden: "Rechnungshof stellte in einer Behörde fest: 360 Beamte überflüssig"⁽²⁴²⁾ oder wenn gar Regierungsvertreter oder Parlamentarier der sozialliberalen Koalition selbst derartige Einsparungsmöglichkeiten aufzeigen.⁽²⁴³⁾

Einen erheblichen Stellenwert innerhalb der Diskussion um den effizienten Personaleinsatz im öffentlichen Dienst nimmt die Berichterstattung über die steigenden Personalzahlen bei gleichzeitig sinkenden Ausbildungskapazitäten an den Universitätskliniken ein: während beispielsweise am Klinikum Erlangen-Nürnberg die Zahl des Personals innerhalb von acht Jahren von 1608 auf 2126 wächst, so heißt es in einer Darstellung des SPIEGEL, sinkt dort die Ausbildungskapazität für Medizinstudenten von 2713 auf 1379 Plätze, also um fast genau die Hälfte.⁽²⁴⁴⁾ Bei der weiteren Berichterstattung des SPIEGEL wird allerdings deutlich, daß es sich hier nicht um eine in der inneren Ökonomik des öffentlichen Dienstes begründete Verschwendung öffentlicher Gelder handelt, daß als Ursachen für die aufgezeigte Entwicklung vielmehr einerseits die neue Approbationsordnung, die eine personalintensive Ausbildung in kleinen Gruppen vorsieht, und die Standespolitik der Ärzteverbände andererseits festzumachen sind.⁽²⁴⁵⁾

Sind die zuvor aufgeführten Beispiele für überflüssige Personalstellen bzw. für erfolgreiche Personaleinsparungen zunächst nur geeignet, eine geringe Arbeitsintensität im öffentlichen Dienst zu suggerieren, so wird in anderen Stâtements wesentlich direkter die Demontage des sozialen Besitzstandes einzelner Beschäftigtengruppen des öffentlichen Dienstes gefordert, um damit die Effizienz der Leistungserstellung zu erhöhen; im einzelnen werden dabei die folgenden Maßnahmen angesprochen:

- die Streichung von Zulagen;
- Zurückstufungen und eine Korrektur des Stellenkegels;
- eine Eindämmung der Personalkostenerhöhungen, die durch die Einführung von Sockelbeträgen entstanden sind;
- die Einschränkung von Strukturverbesserungen;
- die Ersetzung der Dienstalterszulagen durch Leistungszulagen;
- eine generelle Bezahlung nach dem Leistungsprinzip;
- Kürzungen in der Altersversorgung;
- eine Verlangsamung des Anstiegs der Tarifeinkommen;
- eine Erhöhung der Stundendeputate für Hochschullehrer.⁽²⁴⁶⁾

Grenzen für eine derartige Verbilligung der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen werden in den Regelungen des Dienstrechtes, (247) insbesondere auch in der höheren Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst gesehen: Aufgehängt an einigen spektakulären Einzelfällen von höheren Beamten, deren Arbeitsplätze infolge der Gebietsreform weggefallen sind, die aufgrund ihrer dienstrechtlichen Stellung aber weder entlassen noch versetzt werden können und die daher ihre Bezüge weiterhin "für Nichtstun" erhalten, (248) erklärt der SPIEGEL die höhere Arbeitsplatzsicherheit zu einer wesentlichen Ursache für das Wachsen der Personalstellen im öffentlichen Dienst:

"Ein irreversibles Beamtenrecht verhindert den mobilen Einsatz des einzelnen und läßt nur Zuwachs, nicht Abbau zu." (249)

Derartige Argumente werden von F.D.P.-Vertretern in der Bundesregierung aufgegriffen und auf die Bemühungen zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes bezogen; so erklärt etwa Innenminister Maihofer am 9.1.1975, er halte die Ergänzung des "Fürsorgegrundsatzes" durch den "Leistungsgedanken" für eine der wichtigsten Aufgaben innerhalb der Reform des öffentlichen Dienstrechts, und fährt fort:

"Diese einfache Feststellung hat vielfältige Auswirkungen für eine leistungsbezogene Reform der Auswahlverfahren, der Ausbildungsordnungen, der Aufstiegsregelungen, der Fortbildungsveranstaltungen usw.; insgesamt mit dem Ziele, die subjektiven Voraussetzungen der Leistungsfähigkeit im öffentlichen Dienst zu erhöhen." (250)

Die am leichtesten und schnellsten durchsetzbare Möglichkeit, die Restriktionen des öffentlichen Dienstrechts zu umgehen, wird zunehmend in der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gesehen. In nicht näher differenzierter Weise tritt uns zunächst in großer Häufigkeit die Behauptung entgegen, private Unternehmen arbeiteten im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen billiger und besser, schneller und flexibler, kurz: effizienter. (251) In einzelnen, detaillierter dargestellten Fällen wird der Einsatz moderner Maschinen, rationelles Teamwork, niedrigere Verwaltungskosten, effizienteres Management und die Freiheit von haushaltsrechtlichen Bin-

dungen als Ursache der höheren Effizienz privater Leistungserstellung angegeben.⁽²⁵²⁾ In einer Anzahl von Darstellungen wird jedoch deutlich, daß das wirkliche Geheimnis der günstigeren Kostensituation privater Dienstleistungsunternehmen im Abbau des sozialen Besitzstandes der betroffenen Beschäftigten liegt; die BILD-Zeitung berichtet etwa über die Erfolge der Privatisierungspolitik der Stadt Konstanz:

"Das Rathaus wird von einer Privatfirma gereinigt, die billiger ist als städtische Putzfrauen (10 Mark Stundenlohn): Jährliche Ersparnis 340 000 Mark!"⁽²⁵³⁾

Ähnlich berichtet der SPIEGEL über Personaleinsparungsmaßnahmen als Ergebnis der Privatisierung der ehemals städtischen Schlachthöfe in Ludwigshafen und Köln:

"Anstelle der einstmals 30köpfigen Schlachthof-Administration kommen die Privatbesitzer heute mit vier Hilfskräften aus, die laut Plan 'nur nach Bedarf und stundenweise' beschäftigt werden. (...)

In der neuen Betriebsgesellschaft 'Fleischversorgung Köln GmbH' wird die Arbeit von 183 öffentlichen Bediensteten heute von 62 Arbeitnehmern geleistet."⁽²⁵⁴⁾

Bei der Privatisierung des Kassendienstes des Saarbrücker Zoos können infolge des Einsatzes von Studenten und Rentnern, die nur während der Saison bezahlt werden müssen, gegenüber ganzjährig zu bezahlenden öffentlichen Bediensteten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Für die Plakatierung der Stadt Wuppertal, die vorher von 23 städtischen Bediensteten besorgt wird, arbeiten nach der Privatisierung nur noch 14 private Arbeitnehmer.⁽²⁵⁵⁾

Die Haltung der SPD zur Privatisierungsproblematik muß als ausgesprochen defensiv bezeichnet werden: Auf dem Parteitag 1975 spricht sich der Delegierte von Oertzen angesichts der öffentlichen Finanzkrise zwar gegen "Patentrezepte" wie die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen aus, dies jedoch nicht etwa im Hinblick auf schutzwürdige Interessen der betroffenen Beschäftigten, sondern deshalb, weil die Privatisierung mit ihren Einsparungsmöglichkeiten der drängenden Problemlage in ihrer Dimension nicht adäquat sei: "Die Privatisierung der städtischen Friedhofsgärtnerei oder der kommunalen Müllabfuhr

werden die Strukturprobleme unserer Gesellschaft sicher nicht lösen."⁽²⁵⁶⁾ Als auf dem SPD-Parteitag 1976 eine Delegierte eine schärfere Ablehnung der Privatisierung insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Sicherung von Arbeitsplätzen fordert, wird ihr Antrag mehrheitlich abgelehnt.⁽²⁵⁷⁾ Wir können demnach davon ausgehen, daß sich im Spektrum der analysierten Medien keine Stimme findet, die die Möglichkeit von Einsparungen in den öffentlichen Haushalten durch Privatisierungsmaßnahmen prinzipiell bestreitet oder die diese Maßnahmen im Hinblick auf die Folgen für die betroffenen Beschäftigten eindeutig ablehnt.

3.2.4. Die gesellschaftspolitische Dimension der Diskussion über den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes

Bei der öffentlichen Diskussion über die gesellschaftspolitischen Folgen einer erweiterten ökonomischen Staatstätigkeit, insbesondere verstärkter öffentlicher Dienstleistungserstellung, zeichnet sich im zweiten Untersuchungsabschnitt bei den Unionsparteien ein radikaler Kurswechsel ab, der sich relativ nahtlos in den Kontext des in dieser Zeit an Bedeutung gewinnenden Neokonservatismus einfügt.⁽²⁵⁸⁾ Die neue programmatische Profilierung der CDU zeichnet sich bereits mit der Wahl Kohls zum neuen Parteivorsitzenden ab: Kohl führt nach seiner Wahl aus, der "demokratische Sozialismus" der SPD bedeute "immer mehr Macht in den Händen weniger und immer größere Abhängigkeit für immer mehr Menschen,"⁽²⁵⁹⁾ und behauptet, die CDU trage die Hoffnung vieler Menschen, daß auch in einer modernen Welt Freiheit nicht "in den Händen von Bürokraten jeglicher Art verkümmern muß."⁽²⁶⁰⁾

Das Motiv der durch die staatliche Bürokratie eingeeengten persönlichen Freiheit tritt deutlich schon auf dem 22. CDU-Parteitag im November 1973 hervor⁽²⁶¹⁾ und wird schließlich sozusagen zum Leitmotiv des 23. Parteitages im Juni 1975: In vielerlei Varianten werden die "totale Verwaltung des Bürgers", der "ideologisch verbrämte, bürokratisch verfaßte Sozialismus", die "sozialdemokratisch administrierte Marktwirtschaft, die

jedem Bürger in diesem Land immer stärker die Fesseln anlegt", die "immer größere Abhängigkeit von öffentlichen Einrichtungen" usw. einerseits und "individuelle Verantwortung und solidarisches Handeln", "Geist und Idee der personalen Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit" usw. andererseits gegenübergestellt.⁽²⁶²⁾ CSU-Vorsitzender Strauß spricht sich als Gastredner gegen Steuererhöhungen aus und fordert in diesem Zusammenhang, der Staat habe dem einzelnen "nicht unter Plünderung seines Individualeinkommens die Totalversorgung als Glückspaket ins Haus zu schicken."⁽²⁶³⁾

Die negativen gesellschaftlichen Folgen der von der CDU gesehenen "Bürokratisierung weiter gesellschaftlicher Bereiche" nehmen auch in der "Mannheimer Erklärung" einen breiten Raum ein; als solche Folgen werden "die Aushöhlung der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Bürger in Staat und Gesellschaft und ihre zunehmende Betreuung und Bevormundung" genannt:

"Der einzelne vereinsamt trotz aller Kommunikationsmöglichkeiten. Sein menschliches Dasein wird dadurch zunehmend beeinträchtigt, Bürokratien und gesellschaftliche Institutionen übernehmen soziale Aufgaben, können aber die für das Wohl des einzelnen unverzichtbaren zwischenmenschlichen Beziehungen nicht ersetzen."⁽²⁶⁴⁾

Explizit wendet sich die Mannheimer Erklärung gegen die Politik der Erweiterung des öffentlichen Korridors:

"Durch die Übernahme eines wesentlichen Teils der Dienstleistungen durch den Staat, wird dessen Finanzkraft sowie seine Leistungs- und Steuerungsfähigkeit überfordert. Noch schwerer wiegt, daß dem Staat auf diese Weise wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht wächst, die zu einer zunehmenden Abhängigkeit des einzelnen von staatlichen und öffentlichen Einrichtungen und damit zu einer Abnahme individueller Freiheit führt."⁽²⁶⁵⁾

Die Polemik gegen die sozialen Folgen der sozialliberalen Reformpolitik bestimmt schließlich auch noch die Grundhaltung der CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 1976.⁽²⁶⁶⁾

Der Eindruck der Machtlosigkeit des einzelnen Bürgers gegenüber der übermächtigen Bürokratie, wie er von der CDU/CSU propagiert wird, findet seine Unterstützung in der Berichterstattung insbesondere der BILD-Zeitung;⁽²⁶⁷⁾ so etwa, wenn

angesichts steigender Gebühren, zunehmender Verspätungen und des Verschwindens von Sendungen im Postdienst gefragt wird: "Welche Rechte haben Postkunden überhaupt? Fast keine." (268)

Einen bedeutenden Stellenwert nimmt in diesem Zusammenhang sicherlich die Fortsetzung der bereits in Teil 3.1.3. unserer Untersuchung angesprochenen Serie "BILD kämpft für Sie!" ein. In dem für den zweiten Untersuchungsabschnitt ausgewählten Stichprobenmonat, dem Oktober 1975, lassen sich die insgesamt 24 dargestellten Fälle in folgender Weise nach Verursachern des Hilfeersuchens und nach Helfern aufschlüsseln:

Tabelle 3/4: Die Fälle der Kampagne "BILD kämpft für Sie!"
nach Verursachern des Hilferufs und Helfern
im Oktober 1975 (269)

Verursacher des Hilferufs	Helfer	
	Nicht-Behörde	Behörde
Nicht-Behörde	9 (= 38 %)	1 (= 4 %)
Behörde	0 (= 0 %)	14 (= 58 %)

Die Veränderungen gegenüber der Stichprobe vom November 1972 sind augenfällig: während damals Nicht-Behörden und Behörden im Verhältnis von etwa 3 : 2 als Verursacher des Hilferufes an die BILD-Zeitung in Erscheinung treten, hat sich das Verhältnis nun zuungunsten der Behörden ziemlich genau umgekehrt; gleichzeitig ist die Zahl derjenigen Fälle, in denen Behörden von anderer Seite verursachte Mißstände beheben, deutlich zurückgegangen.

Auf diese Weise spiegelt sich die Tendenzwende in der öffentlichen Diskussion über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch in der BILD-Kampagne wider. Wir können davon ausgehen, daß diese Kampagne sicherlich geeignet ist, der eher abstrakt argumentierenden Kampagne der Unionsparteien gegen eine weitere Erhöhung der Staatsquote eine plastischere Aussage=

kraft dadurch zu geben, daß sie den unmittelbaren Erfahrungshorizont größerer Bevölkerungsschichten anspricht, indem sie das Unbehagen gegenüber einer staatlichen Bürokratie der Anonymität entreißt und auf eine konkreter faßbare Bevölkerungsgruppe lenkt; ⁽²⁷⁰⁾ eine vergleichbar konkrete Argumentationsweise könnten sich die Unionsparteien mit Rücksicht auf das Wahlverhalten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht erlauben. ⁽²⁷¹⁾

Die argumentative Offensive der CDU/CSU bleibt nicht ohne Wirkung auf die Koalitionsparteien: Nach Mitteilung des SPIEGEL heißt es in einem internen Papier des F.D.P.-Bundesausschusses für Wirtschaft vom September 1975, eine zunehmende ökonomische Staatstätigkeit könne "aus einem liberalen Staatsverständnis heraus nicht wünschenswert sein." ⁽²⁷²⁾ Andererseits spricht sich Innenminister Maihofer im Januar 1975 aber auch gegen eine "Reprivatisierung von Staatsleistungen" aus; die sozialen, zivilisatorischen und kulturellen Leistungen eines modernen Staates verlangten immense öffentliche Aufwendungen, von denen die "humane Qualität unserer Daseins" nicht weniger abhängen als vom privaten Konsum. ⁽²⁷³⁾

Bei Vertretern der SPD finden wir im zweiten Untersuchungsabschnitt nur noch in sehr geringem Umfang Statements, die eine Ausweitung des staatlichen Leistungsangebotes in einer offensiven Weise, wie dies für den ersten Untersuchungsabschnitt charakteristisch ist, mit den sozialen Folgewirkungen begründen. ⁽²⁷⁴⁾ Dabei wird die noch im Bundestagswahlkampf 1972 im Vordergrund stehende Forderung, durch die Ausdehnung des öffentlichen Leistungsangebotes eine Umverteilung zugunsten der sozial schwachen Bevölkerungsteile anzustreben, allerdings völlig fallengelassen und stattdessen ein Abbau sozialer Ungleichheit durch eine veränderte Primärverteilung propagiert. ⁽²⁷⁵⁾

Charakteristisch für diesen Zeitabschnitt ist es, daß die SPD gewisse Bürokratisierungstendenzen konzidiert, gleichzeitig aber den Privatisierungsforderungen der CDU/CSU und ihr nahestehender Kräfte im Hinblick auf die gesellschaftlichen Folgen der Privatisierung entgegentritt. Der SPIEGEL zitiert im Dezember 1974 die sorgenvolle Äußerung des SPD-Parteivor-

sitzenden Brandt, daß "neu gewonnene Freiheit bürokratisch überwuchert" werden könne.⁽²⁷⁶⁾ Auf dem SPD-Parteitag 1975 stellt der Delegierte Ruhnau als Ursache des derzeitigen schlechten Images der Partei in der Öffentlichkeit fest, "daß wir auch gelegentlich mit dem Auftreten der allumfassenden staatlichen Bürokratie identifiziert werden und daß wir vielleicht manchmal hier und dort haben in Vergessenheit geraten lassen, daß wir die Treuhänder unserer Wähler, nicht aber ihr Vormund sind."⁽²⁷⁷⁾

Gegenüber dieser noch rein defensiven Haltung gewinnt die SPD im Bundestagswahlkampf 1976 wieder gewisse Offensivpositionen: Auf dem Parteitag im Juni 1976 spricht Parteivorsitzender Brandt zwar einerseits noch von der Gefahr "freiheitsgefährdender Auswirkungen der bürokratischen Apparate",⁽²⁷⁸⁾ verteidigt andererseits aber die Politik der Ausweitung öffentlicher Leistungen, durch die "eine Privatheit des einzelnen erst möglich" werde und die vielen Menschen gebe, "was ihnen sonst verwehrt bliebe."⁽²⁷⁹⁾

Die größte Zahl der Statements von Vertretern der SPD im zweiten Untersuchungsabschnitt richtet sich nun mehr oder weniger konsequent gegen die Privatisierungspolitik der CDU/CSU. Zu den Beispielen eines weniger konsequenten Entgegnetretens gegen die Privatisierungskampagne gehört sicher noch der Beschluß des SPD-Parteitages 1975 zu dieser Problematik, in dem es heißt:

"Die in Gemeineigentum des Bundes, der Länder und der Gemeinden stehenden Unternehmen dürfen weder ganz noch teilweise privatisiert werden, sofern dadurch das Leistungsangebot für die Bürger bzw. die Finanzkraft der Gebietskörperschaften auch längerfristig beeinträchtigt werden."⁽²⁸⁰⁾

Die hier offengelassene Möglichkeit, eine Privatisierung sei prinzipiell auch ohne die im zweiten Halbsatz genannten negativen Nebenwirkungen durchführbar, stellt zumindest ein partielles Zugeständnis an die Privatisierungsforderung dar. Anlässlich des 1.-Mai-Feiertages 1976 wendet sich Bundeskanzler Schmidt in einer konsequenteren Weise gegen die von der CDU/CSU propagierte Antinomie von sozialer Sicherheit und individueller Freiheit:

"Soziale Sicherheit für alle und Freiheit für den einzelnen sind kein Widerspruch. Soziale Sicherheit geht nicht auf Kosten der Freiheit. Im Gegenteil: Soziale Sicherheit schafft Freiheit für die Menschen."(281)

Auf dem SPD-Parteitag 1976 sprechen sich eine Reihe von Delegierten mit ähnlichen Argumentationslinien explizit und eindeutig gegen die Forderungen nach Privatisierung bzw. nach einer Senkung der Staatsquote aus; (282) das abschließend verabschiedete "Regierungsprogramm 1976 - 1980" verspricht zwar auch noch "den Ausbau öffentlicher Leistungen", (283) nimmt in der Frage der Privatisierung aber wiederum keine eindeutig ablehnende Haltung ein:

"Privatisierung scheidet als Lösungsmöglichkeit aus, wo sie neue soziale Randgruppen, neue Ungerechtigkeiten und neue Monopole schafft."(284)

Zusammenfassend kann demnach festgestellt werden, daß im zweiten Untersuchungsabschnitt bezüglich der gesellschaftlichen Dimension des Umfangs des öffentlichen Dienstleistungsangebotes bei der CDU/CSU eine einheitliche Position zugunsten einer Einschränkung dieses Angebotes vorzufinden ist, während die Sozialdemokratie zwar nach wie vor für einen Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen eintritt, dabei aber in zunehmendem Maße eine "Bürokratisierung" als Nebenwirkung konzidiert. Ihre Zuspitzung auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes findet diese Diskussion in erster Linie in der nun mit einer stärker behördenfeindlichen Stoßrichtung versehenen publizistischen Kampagne "BILD kämpft für Sie!".

3.2.5. Umfang der ökonomischen Staatstätigkeit und Charakter des gesellschaftlichen Gesamtsystems

In zunehmendem Maße entwickelt sich im zweiten Untersuchungsabschnitt die Diskussion über die Ausdehnung der ökonomischen Staatstätigkeit zu einer solchen über den systemverändernden Charakter dieser Entwicklung. Die Union gibt bei dieser Diskussion den Ton an, wenn sie die gleiche Entwicklung des öffentlichen Korridors, die die Sozialdemokratie wenige Jahre vorher noch

- im positiven Sinne - als Verwirklichung der Ziele des "Demokratischen Sozialismus" darzustellen versucht, jetzt ebenfalls als typisch "sozialistisch" kennzeichnet, dieses Attribut allerdings mit einem negativen Vorzeichen versieht.

Nur in sehr geringer Zahl halten SPD-Politiker noch an ihrer Strategie, durch öffentliche Dienstleistungen und Transferzahlungen sozial ausgleichend und damit gesellschaftsstabilisierend zu wirken, fest. (285)

Bedeutsamer ist dagegen im zweiten Untersuchungsabschnitt die Argumentation der Unionsparteien, die im steigenden Anteil des Staatsverbrauchs am Bruttosozialprodukt ein Indiz des schleichenden Systemwandels hin zum Sozialismus - verstanden als System der Mißwirtschaft und Unfreiheit - sehen. Auf dem 23. CDU-Bundesparteitag im Juni 1975 erklärt in diesem Sinne der Delegierte Pieroth: "Wer die Verstaatlichung der Gesellschaft morgen nicht will, muß deshalb heute die Entstaatlichung öffentlicher Leistungen zum Programm erheben." (286)

Denn hinter der totalen Verwaltung, wie sie typisch sei für die Politik der SPD, drohe "der totalitäre Anspruch eines politischen Systems, dessen oberstes Ziel nicht die Freiheit ist, die wir meinen." (287)

Auch in der "Mannheimer Erklärung" wird die "sozialistische Strategie" verurteilt, "die unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch die Übertragung immer größerer Wirtschafts- und Dienstleistungsbereiche auf den Staat und öffentliche Einrichtungen von Grund auf verändern will." (288) Die Kritik an der Ausweitung des Staatsanteils steht wiederum im Mittelpunkt des Bundestagswahlkampfes 1976 der CDU/CSU: "dieser Art des Sozialismus, einer schleichenden Verstaatlichung und einer galoppierenden Bürokratisierung" wolle die Union ihre freiheitliche Alternative entgegensetzen. (289)

Der CDU-Politiker Biedenkopf analysiert die Politik der SPD als ein System aufeinander abgestimmter Strategien mit dem Ziel einer versteckten Systemveränderung: Die erste Strategie sei die des "Einzeleingriffs in bestimmte gesellschaftliche Sachverhalte", (290) die zweite die der "bewußten Systemüberlastung", die zu einer Überforderung der privaten Wirtschaft

führe und auf diese Weise den Ruf nach verstärkten staatlichen Eingriffen provoziere.⁽²⁹¹⁾ "Die dritte Form zur Veränderung unserer Gesellschaft besteht darin, die Reformfolgeschäden sozialistischer Politik als Rechtfertigung für weitere staatliche Interventionen zu benutzen." Auf diese Weise vollziehe sich eine

"langsame sukzessive quantitative Veränderung unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die an einem Punkt, den wir nicht genau bestimmen können, umschlagen wird in eine qualitative Veränderung: eine qualitative Veränderung, die dadurch definiert werden kann, daß eine Rückkehr zu privatwirtschaftlichen Problemlösungen nicht mehr möglich ist."⁽²⁹²⁾

Gegenüber einer derart diskreditierten Politik der sozialliberalen Koalition ist es für die Unionsparteien wesentlich leichter als im ersten Untersuchungsabschnitt, eine Alternative zu formulieren und auf den Begriff zu bringen, wie es im Bundestagswahlkampf des Jahres 1976 mit der Formel "Freiheit oder/ /statt Sozialismus" geschieht.⁽²⁹³⁾

3.2.6. Die Sonderstellung des staatlichen Machtapparates

Während sich im zweiten Untersuchungsabschnitt die öffentliche Diskussion über Umfang und Funktion des staatlichen Dienstleistungsangebotes in der Gesamttendenz eher für eine Einschränkung der öffentlichen Leistungen ausspricht, läßt sich für den speziellen Bereich des staatlichen Machtapparates, für Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Polizei, eine abweichende Entwicklung feststellen, und dies bei allen im Bundestag vertretenen Parteien ohne große Nuancierungen. Erklärt werden kann diese Sonderentwicklung aus der Notwendigkeit, die "Ordnungsfunktion" des Staates angesichts verstärkter sozialer innerer Spannungen, wie sie sich aus der Rezession der Jahre nach 1973 ergeben, wieder besonders herauszustellen; die Aktivitäten terroristischer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland geben hierzu sicherlich in gewissem Umfang gewollte oder ungewollte Schützenhilfe.

Der besonders schwierige Dienst der einzelnen Beamten und

Soldaten bei Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Polizei, insbesondere die Gefährdung von Leben und Gesundheit während der Fahndung nach terroristischen Gruppen, wird von Politikern der Regierung und der Opposition und von der Presse ausdrücklich hervorgehoben und gewürdigt.⁽²⁹⁴⁾

Diese besonderen Belastungen und Gefährdungen sollen nach Aussage von Bundespräsident Scheel auch materiell honoriert werden: "Der Staat erkennt das an: Materielle Sicherheit, Aufstiegschancen, Fortbildungsmöglichkeiten und schließlich beamtenrechtliche Versorgung!"⁽²⁹⁵⁾ In diesem Zusammenhang steht auch die im Jahre 1976 verabschiedete Novelle zum Bundesgrenzschutzgesetz, die durch die Einführung des Lebenszeitprinzips, den Wegfall des einfachen Dienstes und die Anpassung der Stellenbewertung an die der Länderpolizeien "den einzelnen Beamten durchgängig besser stellen" soll als bisher.⁽²⁹⁶⁾

Die hohe Wertschätzung der Tätigkeit der Angehörigen des staatlichen Machtapparates schlägt sich nicht nur in ihrer moralischen Unterstützung und materiellen Belohnung, sondern zugleich in der Propagierung eines personellen Ausbaus nieder. So begründet Finanzminister Apel in seiner Einbringungsrede zum Bundeshaushalt 1976 die vorgesehene "erhebliche Personalverstärkung" auf diesem Gebiet:

"Sosehr wir im öffentlichen Dienst generell um eine Einschränkung des Personalbestandes bemüht sind - hier ist die Personalausweitung richtig und notwendig."⁽²⁹⁷⁾

Im Grundsatz wird diese Maßnahme von Sprechern aller Bundestagsparteien unterstützt.⁽²⁹⁸⁾ In ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1976 stellt die SPD sogar den Ausbau des staatlichen Machtapparates in den beiden sozialliberalen Regierungsperioden als besondere Leistung heraus:

"Seit 1969 Finanzmittel des Bundeskriminalamtes von 22,4 Mio DM auf 130,9 Mio DM (1975), die Personalstellen von 933 auf 2237 (1975) angehoben."⁽²⁹⁹⁾

Während es der SPD allerdings niemals gelingt, die von ihr mitgetragene Entwicklung des Ausbaus des staatlichen Machtapparates in irgendeiner Weise in ihre Grundsatzprogrammatik zu integrieren, versteht es die CDU, die Forderung nach einem Weniger an Sozial-Staat und einem gleichzeitigen Mehr an Ho-

heits-Staat geschickt in programmatischer Weise zu integrieren; denn gerade der Ausbau der sozialstaatlichen Funktionen wird in der "Mannheimer Erklärung" der CDU als die Ursache für eine Schwächung staatlicher Autorität und Macht bezeichnet:

"Die übermäßige Ausweitung der staatlichen Aufgabenbereiche hat zu einer übermäßigen Bürokratisierung von Staat und Gesellschaft und zu einem ständigen Nachlassen der Leistungen des Staates in seinen eigentlichen Verantwortungsbereichen geführt. Diese Entwicklung wird vom Bürger als Schwächung des Staates empfunden."(300)

Weiter heißt es hier zu den Aufgaben des Staates in expliziter Abgrenzung zur sozialdemokratischen Programmatik:

"Nach unserem Staatsverständnis ist es nicht die vorrangige Aufgabe des Staates, für die Bürger eine Unzahl wirtschaftlicher und administrativer Dienstleistungen zu erbringen. Im Gegensatz zur SPD sind wir nicht der Auffassung, daß die Erweiterung der staatlichen Einflußnahme und des staatlichen Angebots an Dienstleistungen gleichbedeutend mit gesellschaftlichem Fortschritt ist."(301)

Und als positive Aufgabe formuliert die CDU, "die politischen Ziele der staatlichen Gemeinschaft zu bestimmen, das Gemeinwesen nach den Grundsätzen der Freiheit und sozialen Gerechtigkeit zu gestalten und zu entwickeln, gegen Angriffe und Bedrohungen von außen zu schützen und im Innern Freiheit, Sicherheit und den Rechtsfrieden zu wahren."(302)

Dieses Plädoyer spricht in deutlicher Weise die Orientierung der Unionsparteien auf eine Reduzierung der Staatsfunktionen auf die des klassischen Hoheitsstaates aus, der im wesentlichen bloß die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Erhalt der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung zu sichern hat, ohne selbst ökonomisch aktiv zu werden.

3.2.7. Die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Die Darstellung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erfährt im zweiten Untersuchungsabschnitt gegenüber den Jahren 1969 bis 1973 eine grundlegende Veränderung: Während im ersten Untersuchungsabschnitt diese Lage durch-

weg wohlwollend dargestellt wird, ist in der Zeit von 1974 bis 1976 fast nur noch von den "Privilegien" der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die Rede; von den 55 in Teil 2.1. unserer Untersuchung⁽³⁰³⁾ nachgewiesenen derartigen State=ments fallen nur 4 in den ersten, die übrigen 51 in den zweiten Untersuchungsabschnitt.

Eine positive Berichterstattung findet sich in relevantem Umfang nur noch über die soziale Situation der Angehörigen des staatlichen Machtapparates;⁽³⁰⁴⁾ in einem Fall berichtet die BILD-Zeitung noch über die Forderung von Lehrern nach einer Herabsetzung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit in Anlehnung an die am 1.10.1974 für den größten Teil des öffentlichen Dienstes inkraftgetretene Regelung,⁽³⁰⁵⁾ ein weiterer Bericht geht auf die starke Arbeitsbelastung von Gerichtsvollziehern bei relativ mäßiger Bezahlung ein.⁽³⁰⁶⁾

Auf seiten der Regierungsparteien finden wir nur noch bis zum Ende des Jahres 1974 einige Statements, in denen Verbesserungen der Einkommen, die Beförderungsmöglichkeiten, die Sozialleistungen und die Verkürzung der Arbeitszeit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes verteidigt werden.⁽³⁰⁷⁾

Die demgegenüber sich immer stärker durchsetzende Dominanz einer Darstellung von "Privilegien" der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist nicht nur Ergebnis einer entsprechenden Berichterstattung des SPIEGELS und der BILD-Zeitung, sondern zum Teil auch Resultat strategischer Überlegungen der SPD: Nach der Darstellung des SPIEGEL heißt es in einer SPD-internen Expertise vom Juli 1975, rechtzeitig vor der Bundestagswahl 1976 müsse die Partei den sozialen Status ihrer eigenen traditionellen Wählerschaft, der Arbeitnehmer, offensiv verteidigen, indem soziale Privilegien der traditionellen Anhänger-schaft von CDU und F.D.P., wozu vor allem Beamte und Bauern gerechnet werden, abgebaut würden; die im einzelnen aufgezählten Beispiele - "der Professor mit Pensionsberechtigung und totaler Arbeitsplatzsicherheit", der "leitende Beamte, der mit Beihilfen ausgestattet ist und dessen Gehaltssteigerungen von den Müllwerkern erkämpft werden" - zeigen, daß diese Kampagne sich offenbar nicht undifferenziert gegen alle Beamten richten soll, sondern in ihrer wahltaktischen

Zielrichtung primär gegen höhere Beamte, die wohl kaum der traditionellen Wählerschaft der SPD zuzurechnen sind, vorgehen will.⁽³⁰⁸⁾

Offensichtlich entspricht diese Stoßrichtung durchaus der Stimmung an der sozialdemokratischen Parteibasis: auf dem Parteitag 1975 erklärt ein Delegierter unter ausdrücklichem Bezug auf die Besoldungsordnung B, die Personalausgaben der Gemeinden seien in den vergangenen Jahren auch unter sozialdemokratischer Verantwortung "in einer keineswegs vertretbaren Weise erhöht worden", was bei der Wählerschaft der SPD auf Unverständnis stoße und wohl auch als eine Ursache der Verluste der Sozialdemokratie bei den vergangenen Kommunalwahlen anzusehen sei.⁽³⁰⁹⁾

Diese zunächst differenziert geplante Kampagne gegen die Privilegien höherer Beamter verliert ihren differenzierten Charakter im Verlauf ihrer konkreten Durchführung; dazu trägt nicht nur die undifferenzierte Berichterstattung der Massenmedien bei, sondern auch undifferenzierte Statements von SPD-Politikern selbst,⁽³¹⁰⁾ so daß die BILD-Zeitung im Juli 1975 mit einer gewissen Berechtigung berichten kann: "Die SPD will die Vorrechte der deutschen Beamten abschaffen."⁽³¹¹⁾

Die Tatsache, daß die Statements der SPD und der Bundesregierung sich nun tatsächlich in undifferenzierter Weise gegen alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes richten, zumindest aber gegen alle Beamten, macht sich die CDU jetzt ihrerseits wahltaktisch zunutze; auf dem CDU-Bundesparteitag im Mai 1976 erklärt der CDU-Kandidat für das Amt des Innenministers, Dregger:

"Wir erinnern uns daran, daß Herr Börner, der Bundesgeschäftsführer der SPD, im vergangenen Jahr von den 'Privilegien im öffentlichen Dienst' sprach. Das war unter dem Aspekt der Einkommensentwicklung falsch."⁽³¹²⁾

Nach Auskunft der Bundesregierung selbst, so fährt Dregger fort, sei in den vergangenen Jahren die Entkommensentwicklung im öffentlichen Dienst vielmehr parallel zu der der privaten Wirtschaft verlaufen.

3.2.8. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage

Der Übergang der Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland von einem ausgeprägten Arbeitskräftemangel im ersten Untersuchungsabschnitt zur Massenarbeitslosigkeit im zweiten Untersuchungsabschnitt spiegelt sich auch in der öffentlichen Diskussion und Berichterstattung über die Wirkungen dieser Veränderungen wider.

Nur noch ein einziges Mal finden wir im zweiten Untersuchungsabschnitt ein Argumentationsmuster, wie es für die Jahre von 1969 bis 1973 typisch ist: in einer Rede Staatssekretär Hartkopfs vom Oktober 1974 heißt es, Besoldung und Vergütung im öffentlichen Dienst müßten einem Vergleich mit Vergütungen in der privaten Wirtschaft standhalten, "damit sichergestellt wird, daß die öffentliche Verwaltung im allgemeinen Personalwettbewerb hinreichend günstige Bedingungen bieten kann, um auch für Leistungsbeste attraktiv zu sein." (313)

Charakteristisch werden für den zweiten Untersuchungsabschnitt dagegen Berichte und Aussagen, die angesichts steigender Arbeitslosigkeit die Folgen einer sich erhöhenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes reflektieren; so berichtet die BILD-Zeitung bereits am 26.2.1974:

"Kaum zwei Wochen nach der 11prozentigen Lohnerhöhung im öffentlichen Dienst hat die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit einen Run auf Posten in Stadtverwaltungen, bei der Bahn und beim Bund festgestellt. (...) Bei diesem Run ist vor allem die größere Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst ausschlaggebend." (314)

Die veränderte Arbeitsmarktlage und der verstärkte Zustrom von Bewerbern für den öffentlichen Dienst bilden auch den Hintergrund für die den öffentlichen Dienst betreffenden Sparmaßnahmen vom Herbst 1975:

"Bei den Einzelmaßnahmen stand im Vordergrund die Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Veränderungen der konjunkturellen Lage, z.B. bei der Neuregelung der Verpflichtungsprämien und dem Wegfall der Fahrtkostenzuschüsse, sowie der Abbau von offenkundigen Fehlentwicklungen, z.B. im Beihilfebereich." (315)

Die hierin zum Ausdruck kommende Grundtendenz zeigt sich auch, wenn auch nicht völlig einheitlich, bei den einzelnen Teilbe-

reichen des öffentlichen Dienstes. Über den Zulauf an Bewerbern im Krankenpflegedienst berichtet die BILD-Zeitung:

"Ein Beruf, der jahrelang unter Nachwuchsmangel litt, erlebt einen unerwarteten Aufschwung: Immer mehr junge Leute wollen Krankenschwester oder -pfleger werden."

Die Gründe hierfür liegen nach Darstellung der BILD-Zeitung in der Krisenfestigkeit des Berufes und in der relativ guten Bezahlung.⁽³¹⁶⁾ Personalmangel besteht jedoch weiterhin bei den ärztlichen Planstellen in den staatlichen Gesundheitsämtern, was nach Ansicht von Staatssekretär Wolters auf die relativ schlechte Bezahlung im Vergleich zu Krankenhausärzten und niedergelassenen Ärzten zurückzuführen ist.⁽³¹⁷⁾ Mangel besteht auch an wissenschaftlichem Personal in den vorklinischen Instituten der Hochschulen, weil - nach Darstellung des SPIEGEL - hier Hochschullehrer und Assistenten wesentlich weniger verdienen als ihre Kollegen in den Universitäts-Kliniken und auch als frei praktizierende Ärzte.⁽³¹⁸⁾

Die Folgen der Veränderungen des Arbeitskräftemarktes für kommunale Dienstleistungen stellt die BILD-Zeitung dar: "Auch Deutsche wollen wieder Müllmann werden." Grund hierfür sei die Krisenfestigkeit des Berufes.⁽³¹⁹⁾

Die zunehmende Arbeitsplatzunsicherheit in der privaten Wirtschaft kommt auch der Polizei zugute: "Wenn es in der Wirtschaft kriselt, kommen Männer gern zur Polizei - da sind sie Beamte, da sind sie auf Lebenszeit gesichert."⁽³²⁰⁾ Zu Beginn des Jahres 1975 kann die BILD-Zeitung bereits melden: "Die Polizei hat mehr Bewerber als Planstellen."⁽³²¹⁾

Etwas schwieriger sieht wohl noch die Personalsituation beim Bundesgrenzschutz aus: Um auf die Heranziehung von Wehrpflichtigen ganz verzichten zu können, kündigt Innenminister Genscher im März 1974 noch eine Reihe von Maßnahmen an, die den Grenzschutz attraktiver machen sollen: die Erhöhung der Zahl der Lebenszeitstellen, der Wegfall des einfachen Dienstes und die Anpaassung des Laufbahn- und Besoldungsrechts an das der Polizei.⁽³²²⁾ Der Erfolg der bloßen Ankündigung dieser Maßnahmen angesichts einer erhöhten Arbeitsplatzunsicherheit in der privaten Wirtschaft wird deutlich, wenn Innenminister

Maihofer im Mai 1976 angesichts der erst jetzt in der Novelle des Bundesgrenzschutz-Gesetzes realisierten Ankündigungen feststellt:

"Alle diese seit Jahren eingeleiteten, vorbereiteten und angekündigten Maßnahmen (...) haben schon heute dem Bundesgrenzschutz eine nicht nur durch die Konjunktur bedingte Attraktivität verschafft wie noch nie zuvor in seiner 25jährigen Geschichte."(323)

Ähnlich wirken bei der Bundeswehr die Anreize, die sich aus den neu eingeführten Bildungsmöglichkeiten im Zusammenwirken mit der Arbeitslosigkeit in der privaten Wirtschaft ergeben, so stark, daß ein reger Zulauf an Bewerbern festzustellen ist: "Die längerdienenden Soldaten werden ordentlich bezahlt - ihr Arbeitsplatz ist sicher."(324) Im Zuge der Sparmaßnahmen vom Herbst 1975 kann die Bundesregierung es sich deshalb auch erlauben, bestimmte soziale Vergünstigungen und Anreize für Zeit- und Berufssoldaten abzuschaffen, ohne Nachwuchsmangel befürchten zu müssen; so heißt es in der Regierungserklärung Bundeskanzler Schmidts vom 17.9.1975, in der die Sparbeschlüsse des Kabinetts erläutert werden:

"Gerade im Bereich der Bundeswehr gibt es Vorschriften, die unter den früheren Bedingungen - z.B. am Arbeitsmarkt - ihren guten Sinn gehabt, die heute aber eine Anpassung an geänderte Verhältnisse sehr wohl ertragen."(325)

Dient in den zuletzt dargestellten Statements die veränderte Arbeitsmarktsituation dazu, den Abbau bestimmter Bestandteile des sozialen Besitzstandes der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber den Betroffenen und gegenüber einer breiten Öffentlichkeit zu rechtfertigen, so zeigen eine Reihe anderer Statements, in denen ebenfalls die Arbeitsmarktlage angesprochen wird, offenbar die Grenzen der Möglichkeiten an, im öffentlichen Dienst Entsolidarisierungsprozesse, wie sie in Zeiten wirtschaftlicher Krisen in der privaten Wirtschaft realisierbar sind, nachzuvollziehen. Auf einer moralischen Argumentationsebene soll den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes deshalb eingeredet werden, ihre relative Besonderstellung gegenüber den von Arbeitslosigkeit bedrohten Kollegen in der privaten Wirtschaft mache eine unveränderte

Wahrnehmung ihrer Kampfmittel verwerflich bzw. erfordere eine Kompensation in der Höhe des Einkommenszuwachses. Gerade Vertreter der sozialliberalen Koalition verwenden in ihrer Eigenschaft als öffentliche Arbeitgeber häufig diese Art der Argumentation. Bereits während der ersten Verhandlungsrunden der Tarifauseinandersetzung für das Jahr 1974 wehrt Bundeskanzler Brandt die Forderungen der Gewerkschaft ÖTV mit folgender Begründung ab: "Man sollte dabei bitte auch die qualifizierte Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst nicht übersehen." (326)

Als etwa zwei Monate später die Tarifauseinandersetzungen ihrem Höhepunkt entgegengehen, nimmt Bundeskanzler wiederum in ähnlicher Weise zu den Forderungen der Gewerkschaft ÖTV Stellung:

"Unmißverständlich gesagt: Das Jahr 1974 kann kein Jahr wesentlicher realer Einkommensverbesserungen sein. In der jetzigen wirtschaftlichen Lage sollte Klarheit darüber bestehen, daß alles in allem eine Absicherung der Realeinkommen auf dem erreichten hohen Niveau kein Rückschritt wäre. Und ich meine, daß in einer Zeit, in der sich die Arbeitnehmer in Industrie und Handel um ihre Arbeitsplätze sorgen, für diese Erkenntnis gerade bei den Angehörigen des öffentlichen Dienstes Verständnis vorhanden sein sollte und vorhanden sein wird." (327)

Auch nach Abschluß der Februarstreiks und nach der Übernahme des Kanzleramtes durch Schmidt argumentieren der neue Bundeskanzler und sein Finanzminister Apel noch mehrmals, vor allem in Zeitungsinterviews, in ähnlicher Weise gegen Lohnforderungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. (328)

Gerade in den zuletzt dargestellten Statements wird die Bedeutung persuasiver Kommunikation zur Flankierung der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen deutlich: da die relativ starke strategische Stellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber dem öffentlichen Arbeitgeber es nicht ermöglicht, daß eine Verschlechterung des sozialen Besitzstandes in einer Weise realisiert wird, wie es in der privaten Wirtschaft möglich ist, wird es erforderlich, Maßnahmen der persuasiven Kommunikation zur Brechnung dieser strategischen Stellung einzusetzen.

3.2.9. Die argumentative Defensive der SPD

Während im ersten Untersuchungsabschnitt die Argumentation der SPD bezüglich der Ausweitung des öffentlichen Korridors eine große innere Geschlossenheit aufweist und die CDU/CSU-
-Opposition einen Kurs der Anpassung bzw. argumentativer Widersprüche einschlägt, verändert sich diese Situation im zweiten Untersuchungsabschnitt in ihr genaues Gegenteil. Die im Jahre 1974 voll einsetzende Wirtschaftskrise und die Finanzkrise in ihrer Folge machen es der Opposition leicht, gerade die vorausgegangene Ausweitung der öffentlichen Ausgaben zur eigentlichen Ursache der Krise zu erklären und nun eine konsequent geänderte Finanzpolitik zu fordern; ihren deutlichsten, in sich relativ geschlossenen Ausdruck findet diese Argumentation in der "Mannheimer Erklärung" des CDU-Parteivorstandes vom Juni 1975.

Bereits am Tag seiner Wahl, am 16.5.1974, erklärt der neue Bundeskanzler Schmidt in einem Interview, "der Riemen im Bundeshaushalt für das nächste Jahr" werde "jetzt schon enger geschnallt."⁽³²⁹⁾ Die Notwendigkeit größerer Sparsamkeit bei den öffentlichen Ausgaben bis hin zur Infragestellung einzelner staatlicher Leistungsarten bestimmt in der nächsten Zeit die Statements der Vertreter der SPD.⁽³³⁰⁾ Welche Dringlichkeit die finanziellen Probleme der öffentlichen Haushalte mittlerweile angenommen haben, verdeutlicht besser als alle Appelle das Sparprogramm der Bundesregierung, das Ende August 1975 öffentlich bekannt wird; auf die Frage, ob diese Sparmaßnahmen das Ende der sozialliberalen Reformpolitik bedeuten, antwortet Bundeskanzler Schmidt am 29.8.1975:

"Soweit Reformen, vor allem im sozialpolitischen Bereich, Geld gekostet haben, tritt vorübergehend eine kleine Pause ein."⁽³³¹⁾

Charakteristisch für die programmatische Diskussion in der SPD ist die Beschlußfassung über den Orientierungsrahmen '85 im Herbst 1975. Bereits zu Beginn des Jahres wird der zweite Entwurf des Orientierungsrahmens der Öffentlichkeit vorgelegt; dieser Entwurf verzichtet auf eine Quantifizierung seiner Aussagen, insbesondere auf eine solche über den angestrebten An-

teil der öffentlichen Hand an der Verwendung des Bruttosozialprodukts, und begründet dies mit der "in der Weltwirtschaft bestehenden Unsicherheit im gegenwärtigen Zeitpunkt."⁽³³²⁾ Die im Herbst 1975 schließlich beschlossene Fassung des Orientierungsrahmens '85 behält den Verzicht auf die Quantifizierung bei. In ihm ist zwar noch von der konsequenten Fortsetzung der Reformpolitik die Rede, die Konkretisierung dieser Reformpolitik bleibt jedoch ziemlich verschwommen:

"Im Interesse sozialdemokratischer Reformpolitik, eines qualifizierten Wirtschaftswachstums und der Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung ist aber eine weitere Steigerung der öffentlichen Investitionen und eine Verbesserung und Umstrukturierung der öffentlichen Leistungen erforderlich."⁽³³³⁾

Auch in dem noch verbleibenden knappen Jahr bis zur Bundestagswahl am 2.10.1976 bestimmen zum Teil widersprüchliche, zumindest aber nicht aufeinander abgestimmte Aussagen von Vertretern der SPD zur Fortsetzung der Reformpolitik das Erscheinungsbild der Partei.⁽³³⁴⁾ Der auf die Wahl ausgerichtete Parteitag im Juni 1976 vermag auch keine Einheitlichkeit zu erzielen. Zwar sprechen sich Delegierte relativ einheitlich für den Ausbau oder zumindest die Sicherung der Reformpolitik aus;⁽³³⁵⁾ als jedoch in einem Antrag gefordert wird, die Aussage des Orientierungsrahmens '85 über die "weitere Steigerung der öffentlichen Investitionen und eine Verbesserung und Umstrukturierung der öffentlichen Leistungen"⁽³³⁶⁾ solle wörtlich in das Regierungsprogramm für die Jahre 1976 - 1980 übernommen werden, und dieser Antrag auch eine Reihe von Fürsprechern findet,⁽³³⁷⁾ treten mit Apel, Ehrenberg und Schmidt eine Reihe prominenter Gegenredner auf, um mit dem Hinweis auf die "Grenzen der Finanzierung" dieser Übernahme zu widersprechen,⁽³³⁸⁾ so daß der Parteitag den Antrag schließlich mehrheitlich ablehnt.⁽³³⁹⁾ Nichts kann die Konzeptlosigkeit der SPD bezüglich der Fortsetzung der Politik der inneren Reformen in dieser Zeit besser verdeutlichen, als diese Quasi-Revision einer Aussage des noch nicht einmal ein Jahr alten Orientierungsrahmens '85!

Die argumentative Widersprüchlichkeit der SPD wird dadurch verstärkt, daß sie in einzelnen Fragen Aussagemuster übernimmt, die eher für die Strategie der CDU/CSU in dieser Zeit charakteristisch sind. Diese Übernahme beginnt schon mit der sowohl im Orientierungsrahmen '85 als auch im Regierungsprogramm für die Jahre 1976 - 1980 enthaltenen Aussage, der Nachholbedarf bei der Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen sei in vielen Bereichen schon bewältigt oder werde in absehbarer Zeit abgebaut werden.⁽³⁴⁰⁾ Diese Übernahme setzt sich fort, wenn Bundeskanzler Schmidt auf dem Parteitag 1975 in Anlehnung an die Argumentation der CDU/CSU erklärt, der Sozialstaat könne sich selbst auffressen, wenn er sich nicht zu beschränken wisse.⁽³⁴¹⁾

Eine Anpassung an Positionen der Union vollzieht sich auch in der Frage der jetzt akzeptierten Funktionalisierung der Haushaltspolitik für konjunkturelle Ziele⁽³⁴²⁾ und im Verzicht auf eine Erhöhung der Steuerquote.⁽³⁴³⁾ Eine Konzession an Argumente der CDU/CSU bezüglich der geringen Effizienz öffentlicher Leistungserstellung stellt die Aussage Finanzminister Apels dar, der von einer "Verschwendungssucht" der öffentlichen Hand spricht.⁽³⁴⁴⁾ Wenig konsequent ist auch die Zurückweisung der Privatisierungsforderung durch die SPD, die eine Privatisierung nicht generell, sondern nur im Falle bestimmter negativer Nebenerscheinungen ablehnt.⁽³⁴⁵⁾

Bezüglich der sozialen Folgen der Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebotes entdeckt die SPD nun auch - offensichtlich als Reaktion auf entsprechende Argumentationsmuster der CDU/CSU - das Problem der "Bürokratisierung".⁽³⁴⁶⁾

Der SPD-Parteitag 1975 setzt eine Reihe weiterer Akzentverschiebungen bei der Funktionsbestimmung des Staates; so etwa wenn Bundeskanzler Schmidt erklärt, der einzelne Bürger dürfe die Verbesserung seiner Lebensbedingungen nicht allein vom Staat erhoffen,⁽³⁴⁷⁾ oder wenn eine Delegierte die Aussage: "Alles wird besser, wenn es der Staat macht. Er allein produziert Produktivität und Lebensqualität." als Beispiel einer falschen Vereinfachung innerhalb der bisherigen Diskussion innerhalb der Partei bezeichnet.⁽³⁴⁸⁾

Diese - zumindest partielle - Abkehr der SPD von den Zielen und Forderungen der Jahre 1969 bis 1973 bei einem gleichzeitigen Festhalten an wesentlichen Teilen dieser Forderungen und Ziele veranlaßt den SPIEGEL im Mai 1975 zu der Feststellung, während der vorangegangenen Landtagswahlen hätten sich dem Wähler zwei sozialdemokratische Parteien präsentiert:

"Die Partei des Reformpolitikers Willy Brandt hält die Vision aufrecht, Staat und Gesellschaft könnten im Sinne der Vorstellungen der sozialliberalen Koalition von 1969 reformiert werden mit dem Endziel, der Bundesrepublik einen 'demokratischen Sozialismus' zu bringen. Die zweite Partei, die des pragmatischen Machers und Koalitionskanzlers Helmut Schmidt, muß Staat und Gesellschaft darauf vorbereiten, daß die öffentliche Hand sich einzuschränken hat, daß die Reform-Euphorie verflogen ist."(349)

Für die Oppositionsparteien ist es nun nicht schwer, die Kurskorrektur der Sozialdemokratie als eine Bestätigung ihrer angeblich immer schon vertretenen finanzpolitischen Maximen zu interpretieren; in der Bundestagsdebatte über die Regierungserklärung des neugewählten Bundeskanzlers Schmidt erklärt der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Carstens, es bestehe in dieser Erklärung zwar ein Widerspruch zwischen der Ankündigung der Fortsetzung der Reformpolitik einerseits und der Anerkennung der Notwendigkeit einer sparsameren Haushaltsführung andererseits, dabei sei jedoch zu begrüßen, "wenn die jahrelange Förderung der Opposition nach Steuerentlastung und Begrenzung des Wachstums der Haushalte nunmehr als wesentlicher Beitrag zur Stabilitätspolitik betont wird."(350)

Und im Februar 1975 kann der CDU-Politiker Biedenkopf in einem Gespräch mit dem SPD-Vertreter Ehmke über den zweiten Entwurf des Orientierungsrahmens '85 behaupten, Übereinstimmungen in den Auffassungen beider ergäben sich dort, wo der Orientierungsrahmen Zustandsbeschreibungen enthalte:

"Die wachsenden Probleme der staatlichen Bürokratisierung, die Konsequenzen übertriebener Ansprüche an die staatliche Administration, die Grenzen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte, die im Vergleich zum ersten Entwurf des SPD-Langzeitprogramms differenziertere Beurteilung der Wachstums-Möglichkeiten."(351)

3.2.10. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben zuletzt wiederum die öffentliche Diskussion über die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Jahren 1974 bis 1976 im Kontext der realen wirtschaftlichen Entwicklung und im Kontext der öffentlichen Diskussion über Umfang und Funktion des öffentlichen Dienstleistungsangebotes dargestellt. Dabei ergibt sich für diesen Untersuchungsabschnitt ein Gesamtergebnis, das dem des ersten Untersuchungsabschnittes nahezu diametral entgegengesetzt ist: Die überwiegende Mehrzahl der einzelnen Diskussionselemente ist jetzt dazu geeignet, die Wirkung einer gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten persuasiven Kommunikation zu unterstützen.

Ein Mangel an öffentlichen Dienstleistungen wird nur noch in einigen Teilbereichen empfunden; im allgemeinen zeichnet sich das Bild einer Sättigung, teilweise sogar eines Überangebotes an öffentlichen Leistungen ab. Angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der finanzpolitischen Krise erscheint eine Fortsetzung der Politik der inneren Reformen nicht mehr realistisch; die Ausgabenerweiterung der vergangenen Jahre wird - im Gegenteil - sogar für die Entstehung der Krise mitverantwortlich gemacht.

Die Unionsparteien starten in dieser Zeit eine argumentative Offensive, in der der Ausbau des öffentlichen Leistungsangebotes nicht nur in seinen negativen Auswirkungen auf das kurzfristige wirtschaftliche Wachstum dargestellt wird, sondern auch als Ursache einer zunehmend alle Lebensbereiche erfassenden "Bürokratisierung", die die individuelle Freiheit einenge. Die Zurückdrängung des öffentlichen Leistungsangebotes ordnet sich dabei in eine umfassendere Strategie der Abwehr eines schleichenden Systemwandels ein. Eine Erweiterung des staatlichen Leistungsangebotes wird - und hierin sind sich im wesentlichen alle relevanten Stimmen einig - nur noch im Bereich der klassischen Hoheitsaufgaben, insbesondere bei Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Polizei, befürwortet.

Für Steuererhöhungen zugunsten der Finanzierung innerer Reformen sprechen sich im zweiten Untersuchungsabschnitt weder maß-

gebliche Vertreter der Koalition noch die Opposition aus; in der Notwendigkeit einer Funktionalisierung der Haushaltspolitik für konjunkturpolitische Ziele stimmen alle im Bundestag vertretenen Parteien überein. Zunehmend gerät die innere Ökonomik der öffentlichen Leistungserstellung in die Schußlinie der öffentlichen Kritik.

Dieser gegenüber dem ersten Untersuchungsabschnitt grundlegend geänderte Tenor der Diskussion über das öffentliche Leistungsangebot stellt eine nicht unwesentliche Rahmenbedingung für die publizistische Auseinandersetzung um die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dar:

Wenn ein Leistungsausbau insgesamt nicht für wünschenswert gehalten wird, dann ist es nur konsequent, wenn auch die Einsparung von Personal im öffentlichen Dienst gefordert wird. Wenn eine Steuererhöhung zur Durchführung der Reformpolitik abgelehnt wird, dann werden damit Argumente unterstützt, die die negativen Verteilungswirkungen steigender öffentlicher Personalausgaben kritisieren. Wenn die öffentlichen Haushalte insgesamt nach Möglichkeit konjunkturgerecht gestaltet werden sollen, dann gilt dies auch für die öffentlichen Personalausgaben. Wenn die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen als ineffizient gegenüber einer privaten Leistungserstellung dargestellt wird, dann ist es nur konsequent, auch bei den Personalausgaben nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen.

Wir können demnach davon ausgehen, daß die im zweiten Untersuchungsabschnitt in erhöhter Zahl vorzufindenden Aussagen über nicht wünschenswerte Folgen erhöhter Personalausgaben der öffentlichen Hände mit den in dieser Zeit vorherrschenden Statements über eine Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebotes konsistent sind und in ihrer Wirkung von ihnen verstärkt werden.

Zu einem gleichgerichteten Ergebnis führt die Thematisierung der veränderten Arbeitsmarktsituation: Personalmangel ist nur noch in wenigen Einzelbereichen des öffentlichen Dienstes feststellbar; charakteristisch ist vielmehr angesichts wachsender Arbeitsplatzunsicherheit in der privaten Wirtschaft

ein verstärkter Zustrom von Bewerbern für den öffentlichen Dienst. Diese steigende Attraktivität des öffentlichen Dienstes läßt Maßnahmen des öffentlichen Arbeitgebers, die eine Verschlechterung des sozialen Status der öffentlichen Bediensteten bedeuten, als durchsetzbar und zugleich als gerechtfertigt erscheinen.

Zugleich wird jedoch auch deutlich, daß die wirtschaftliche Rezession und die aus ihr resultierende Massenarbeitslosigkeit bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht im gleichen Maße zur Verschlechterung ihrer strategischen Stellung gegenüber dem Arbeitgeber führt, wie dies in der privaten Wirtschaft der Fall ist: die relativ höhere juristische und faktische Sicherheit des Arbeitsplatzes wirkt einer Entsolidarisierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entgegen. An diesem Punkte setzt nun die spezielle Aufgabe persuasiver Kommunikation ein: Ein in der öffentlichen Diskussion in weitestgehender Einhelligkeit gezeichnetes Bild einer generellen Privilegierung der öffentlichen Bediensteten soll helfen, die öffentliche Meinung in einer Weise zu mobilisieren, daß der Widerstand der Beamten, Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes gegen eine Verschlechterung ihres sozialen Status gebrochen wird.

Die gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichtete persuasive Kommunikation spitzt sich zu in der Darstellung dieser Beschäftigten als Sündenböcke für die wirtschaftliche Rezession und Finanzkrise der Jahre nach 1973. Mit der Präsentation eines solchen Sündenbockes werden zwei verschiedene Ziele verfolgt: Einerseits soll - wie bereits dargestellt - der Widerstand der öffentlichen Bediensteten gegen soziale Verschlechterungen dadurch gebrochen werden, daß Vorurteile insbesondere bei den Lohnabhängigen der privaten Wirtschaft gegen sie mobilisiert werden;⁽³⁵²⁾ dabei eignet sich - wie aus der Vorurteilsforschung bekannt ist - gerade die Herausstellung angeblicher oder tatsächlicher Privilegien der als Sündenbock gekennzeichneten Minderheit zu einer solchen Mobilisierungsstrategie.⁽³⁵³⁾ Andererseits hat die Präsentation eines Sündenbockes auch eine wichtige Funktion bei

der Legitimierung von Verschlechterungen der sozialen Lage der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft: Indem ihnen die angeblich privilegierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Sündenböcke für die Krise dargestellt werden, soll davon abgelenkt werden, daß sich im Verlaufe dieser Krise auch in der privaten Wirtschaft Prozesse der Verschlechterung des sozialen Besitzstandes abspielen, die auf die Gegebenheiten der in der Bundesrepublik bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundstrukturen unmittelbar zurückgeführt werden könnten.⁽³⁵⁴⁾ Indem relativ geringe Unterschiede in der sozialen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft in den Vordergrund gestellt und an ihnen Vorurteile mobilisiert werden, soll der Blick sowohl von den in Wirklichkeit wesentlich stärker ausgeprägten Unterschieden der sozialen Lage von Lohnabhängigen insgesamt und Eigentümern von Produktionsmitteln abgelenkt werden, als auch von den objektiven Ursachen von wirtschaftlicher Rezession, Finanzkrise und Massenarbeitslosigkeit.

4. Zur Analyse der Wirkungen der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen

4.1. Überlegungen zur Methode der Wirkungsanalyse

Wir sind bei unserer bisherigen Untersuchung davon ausgegangen, daß die untersuchten Aussagen darauf hinzielen, den Widerstand der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegen eine Verschlechterung ihrer sozialen Lage zu brechen. Wollte man prüfen, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht worden ist, so müßte man in einem wesentlich breiteren Umfang, als das im Rahmen dieser Dissertation möglich ist, erstens sämtliche Maßnahmen zur Verschlechterung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erheben, zweitens den Widerstand der Betroffenen gegen diese Maßnahmen feststellen, um daraus drittens mit einiger Plausibilität - wenn auch nicht mit letzter Sicherheit - die Wirkung der persuasiven Kommunikation ermitteln zu können; mit letzter Sicherheit wäre eine derartige Analyse deshalb nicht durchführbar, weil für die Durchsetzung bzw. Nichtdurchsetzung der angesprochenen Maßnahmen durchaus andere Ursachen von gleicher oder gar größerer Bedeutung sein können: die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte etwa, die Situation auf dem Arbeitskräftemarkt, der Organisationsgrad der betroffenen Beschäftigten, das Verhalten der zuständigen Gewerkschaften usw.

Daß die publizistische Kampagne von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes selbst - zumindest in der Zeit der Privatisierungsforderungen - als in gewisser Weise bedeutsam für die Auseinandersetzung um ihren sozialen Besitzstand angesehen wird, dafür gibt es einzelne Belege.⁽¹⁾ Doch zusammenfassende Einschätzungen der Wirkungen der publizistischen Kampagne gegen den öffentlichen Dienst auf den Ablauf der dort stattfindenden sozialen Auseinandersetzungen liegen von anderer Seite noch nicht vor und können auch im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden.

Obwohl nach unserer Problemformulierung die bisher untersuchten und dargestellten Aussagen in erster Linie ein bestimmtes Verhalten bewirken sollen, könnte es angesichts der zuvor skizzierten Schwierigkeiten doch von einer bestimmten Bedeutung

sein, ersatzweise die Entwicklung von Einstellungen als Ergebnis persuasiver Kommunikation zu untersuchen. Würde man sich dabei der vor allem in der amerikanischen Tradition der Wirkungsforschung üblichen Verfahren und Methoden bedienen, so müßte eine derartige Untersuchung nach Möglichkeit folgendermaßen aufgebaut sein:

- Sie müßte als Panel-Untersuchung angelegt sein, d.h. die Veränderung von Einstellungen über einen längeren Zeitraum - in unserem konkreten Falle über die Dauer von etwa sieben Jahren - darstellen können.
- Sie müßte durch die Bildung von Parallelgruppen Aussagen darüber ermöglichen, ob eventuell feststellbare Einstellungsveränderungen tatsächlich der Wirkung persuasiver Kommunikation oder anderen Ursachen zuzuschreiben sind.⁽²⁾

Abgesehen vom Problem des dabei entstehenden, im Rahmen einer Dissertation kaum zu bewältigenden Arbeitsaufwandes ergäben sich bei einer derart angelegten Untersuchung die folgenden Schwierigkeiten:

Wollte man eine Panel-Untersuchung in der dargestellten Weise durchführen, so wäre es erforderlich, bereits für eine Befragung im ersten Untersuchungsabschnitt Statements zu formulieren bzw. Themen anzusprechen, die auf Probleme rekurrieren, die sich real erst im zweiten Untersuchungsabschnitt entwickeln; so wäre es im Jahre 1972 etwa nicht möglich gewesen, die wirtschaftliche Rezession, die Finanzkrise, die Massenarbeitslosigkeit, die Privatisierungskampagne, die "Privilegien"-Diskussion usw. auch nur testweise in eine Untersuchung einzu beziehen, weil zum damaligen Zeitpunkt eine Veränderung der Realfaktoren und der Inhalte der öffentlichen Diskussion in dieser konkreten Form nicht vorstellbar war. Anders formuliert: erst im Nachhinein sind wir in der Lage, entsprechende Forschungshypothesen zu formulieren; diese lassen sich dann allerdings nicht mehr durch eine Panel-Befragung testen, sondern allenfalls durch die Analyse bereits vorhandenen Aussagematerials.

Zweitens ist eine Bildung von Parallelgruppen in der dargestellten Weise nicht durchführbar; eine derartige Kontrollmöglich=

keit könnte nur dadurch realisiert werden, daß die Testgruppe von 1969 bis 1976 von jeglicher Form persuasiver Kommunikation abgeschnitten worden wäre. Dies ist praktisch nicht durchführbar.

Der dargestellte Untersuchungsansatz würde drittens nicht berücksichtigen, daß für die Einschätzung der Wirkung der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten persuasiven Kommunikation nicht nur die von seiten der öffentlichen Arbeitgeber und der ihnen nahestehenden Massemedien verbreiteten Aussagen von Bedeutung sind, sondern daß zugleich diejenigen Aussagen berücksichtigt werden müssen, die von den Interessenvertretungsorganen der öffentlichen Bediensteten, d.h. in erster Linie von den Gewerkschaften, ausgehen.

Aufgrund dieser Überlegungen ist eine Wirkungsanalyse als Paneluntersuchung der Einstellungen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes weder realisierbar, noch wäre sie in der skizzierten Form sehr aussagekräftig. Realisierbar und in gewissem Umfang aussagekräftig erscheint uns dagegen eine systematische Untersuchung der vorhin erwähnten, von seiten der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ausgehenden Aussagen, die eine Begründung der Forderungen nach einer Verbesserung bzw. eine Begründung zur Abwehr von Verschlechterungen der sozialen Lage der öffentlichen Bediensteten enthalten. Eine derartige Untersuchung ist gegenüber der bisher durchgeführten nicht etwa beliebig, sie stellt vielmehr sozusagen das funktionelle Gegenstück zu ihr dar: Haben wir bisher die Aussagen der Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes und der ihnen nahestehenden Presse untersucht, die gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichtet sind, so wenden wir uns nun denjenigen Aussagen der Interessenvertretungsorgane der öffentlichen Bediensteten zu, die ein diametral entgegengesetztes Ziel verfolgen. Wir können davon ausgehen, daß beide Aussagegruppen nicht unvermittelt gegenüber stehen, sondern daß sie mehr oder weniger deutlich aufeinander bezogen sind: Jede Seite berücksichtigt die Argumente der Gegenseite, versucht sie zu widerlegen, abzuschwächen, ad absurdum zu führen usw.; aus diesem Grunde läßt sich die Untersuchung der

Aussagen der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in gewisser Weise auch als eine Analyse der Wirkungen der von den öffentlichen Arbeitgebern ausgehenden Aussagen interpretieren: In der Argumentationsstruktur der Gewerkschaften spiegelt sich die Wirkung der von den öffentlichen Arbeitgebern verbreiteten Argumente in spezifischer Weise wider.⁽³⁾

Wir wollen uns bei dieser abschließenden Untersuchung thematisch in mehrfacher Weise beschränken: Erstens soll nur die Gewerkschaft ÖTV in die Analyse einbezogen werden. Diese Beschränkung läßt sich dadurch begründen, daß die ÖTV von allen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland einerseits die zahlenmäßig stärkste ist, daß sie andererseits die meisten Teilbereiche des öffentlichen Dienstes umfaßt, so daß Verallgemeinerungen am ehesten möglich sind, und daß sie schließlich sowohl in der konkreten Tarifpolitik, als auch bei der Erarbeitung langfristiger gewerkschaftspolitischer Konzepte gegenüber den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes eine gewisse Vorreiterrolle einnimmt.⁽⁴⁾

Zweitens können wir im Rahmen dieser Untersuchung nicht den gesamten Begründungsrahmen der Gewerkschaft ÖTV für ihre Politik erfassen; wir beschränken uns auf diejenigen thematischen Bereiche, die für die Analyse der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen auch von zentraler Bedeutung gewesen sind: dies ist einerseits der Vergleich der sozialen Lage der öffentlichen Bediensteten mit der der privaten Lohnabhängigen, dies ist andererseits die Reflexion der Veränderungen auf dem Arbeitskräftemarkt und dies ist zuletzt der Zusammenhang zwischen der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Diskussion über den Ausbau oder die Einschränkung des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen.

Bezüglich der dabei zu berücksichtigenden Materialien der Gewerkschaft ÖTV ließe sich theoretisch unterscheiden zwischen solchen Medien, die die Politik der Organisation gegenüber den eigenen Mitgliedern verdeutlichen soll, und solchen, die

sich an eine breitere Öffentlichkeit wenden. Als Medium zur Verdeutlichung der Gewerkschaftspolitik gegenüber den eigenen Mitgliedern kommt hauptsächlich die monatlich erscheinende Mitglieder-Zeitschrift "Das ÖTV-Magazin" in Betracht, als Medium der Einflußnahme auf eine breitere Öffentlichkeit der unregelmäßig herausgegebene "ÖTV-Pressedienst". Dieser ÖTV-Pressedienst kann aus rein praktischen Gründen nicht systematisch ausgewertet werden; ⁽⁵⁾ ein stichprobenartiger Vergleich zeigt jedoch, daß die im ÖTV-Pressedienst veröffentlichten Beiträge oft in unveränderter, zumindest jedoch ähnlicher Weise mit einem in der Erscheinungsweise begründeten Zeitverzug auch im ÖTV-Magazin abgedruckt werden, so daß mit einer Analyse des ÖTV-Magazins auch die wesentlichen an eine breitere Öffentlichkeit gerichteten Aussagen der Gewerkschaft ÖTV zur Begründung ihrer Politik erfaßt werden. ⁽⁶⁾

Zusätzlich werden die Dokumente der beiden in unseren Untersuchungszeitraum fallenden ÖTV-Gewerkschaftstage in die Analyse einbezogen, um als eventuelles Korrektiv gegenüber der Politik des Geschäftsführenden Hauptvorstandes der Gewerkschaft ÖTV auch die Meinungsbildung auf unterer Ebene in gewissem Umfang berücksichtigen zu können. ⁽⁷⁾

4.2. Erster Untersuchungsabschnitt: September 1969 bis Dezember 1973

4.2.1. Der Vergleich der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft

Der Vergleich der sozialen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft, wie er in den Publikationsorganen der Gewerkschaft ÖTV durchgeführt wird, bezieht sich in erster Linie auf die Höhe und Entwicklung der Einkommen. So begründet der Geschäftsführende Hauptvorstand am 11.9.1969 seine Forderung nach der Aufnahme von Tarifverhandlungen auch für den öffentlichen Dienst, nachdem die Streiks in der privaten Wirtschaft bereits begonnen haben, in folgender Weise:

"Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die zunehmend ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilung und die aktuelle Einkommensentwicklung im industriellen Bereich haben zu einer starken Beunruhigung auch der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geführt." (8)

Ähnlich heißt es wenige Monate später bei der Begründung der Kündigung des Bundes-Angestelltentarifvertrages durch die Gewerkschaft ÖTV, die von ihr geforderte grundlegende Umgestaltung dieses Vertrages solle "jetzt das Tarifrecht der Angestellten an die allgemeine Entwicklung heranzuführen." (9) Und die Position der Gewerkschaft für die Tarifrunde 1971 beschreibt ihr Vorsitzender Kluncker folgendermaßen:

"Bei der Erstellung unserer Forderungen haben wir natürlich auch die jüngsten Ergebnisse in der gewerblichen Wirtschaft mitberücksichtigt, um nicht eine weitere Disparität der Einkommen zwischen dem öffentlichen Dienst und der gewerblichen Wirtschaft in Erscheinung treten zu lassen." (10)

Als wiederum einige Monate später, im Januar/Februar 1971, das Bodenpersonal der Lufthansa streikt, stellt die Gewerkschaft ÖTV fest:

"In der sogenannten freien Wirtschaft und bei vergleichbaren ausländischen Arbeitgebern ist eine solche diskriminierende Unterbewertung der Arbeitsleistung, wie sie sich die Lufthansa gegenüber ihrem Bodenpersonal leistet, nicht an der Tagesordnung." (11)

Neben der Höhe der Bezahlung wird auch die Berufsausbildung im öffentlichen Dienst mit der der privaten Wirtschaft verglichen; von zentraler Bedeutung ist dabei die Forderung, die Ausbildung im öffentlichen Dienst in den Geltungsbereich des bisher nur für die private Wirtschaft geltenden Berufsbildungsgesetzes einzubeziehen, um auf diese Weise Benachteiligungen der Rechte und Chancen der Auszubildenden des öffentlichen Dienstes abzubauen. (12) Als besonderes Problem erweist sich die Ausbildung der Zeitsoldaten der Bundeswehr; in diesem Bereich fordert die Gewerkschaft ÖTV, die Ausbildung solle künftig so erfolgen, "daß sie der Ausbildung für einen zivilen Beruf entspricht." (13)

Neben der Ausbildung werden Fragen der sozialen Sicherheit angesprochen, so etwa in der Forderung der Gewerkschaft ÖTV,

die Unverfallbarkeit betrieblicher Versorgungsansprüche für den öffentlichen Dienst in einer Weise gesetzlich festzustellen, wie dies in der privaten Wirtschaft bereits gegeben sei. (14)

Eine bedeutende Rolle beim Vergleich spielen auch die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: einerseits wird die Angleichung der Bestimmungen des Personalvertretungsrechtes an die des in der privaten Wirtschaft geltenden Betriebsverfassungsgesetzes gefordert:

"An die Stelle dieses seit Anbeginn unzureichenden Gesetzes ist so schnell wie möglich ein neues, verbessertes Personalvertretungsrecht zu setzen. Vorbild dafür muß das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 sein." (15)

Andererseits wird - wie im Bereich der privaten Wirtschaft - auch die paritätische Mitbestimmung der Beschäftigten öffentlicher Unternehmen im Aufsichtsrat gefordert, denn:

"Auch im öffentlichen Unternehmen ist der Arbeitnehmer weisungsgebunden. Er ist nicht am Entscheidungsprozeß des Unternehmens beteiligt und hat keinen Einfluß darauf, wer diejenigen auswählt, die die Weisungsrechte ausüben." (16)

Nicht ganz so weitgehend sind die Forderungen der Gewerkschaft ÖTV für die Mitbestimmung in kommunalen Eigenbetrieben und Zweckverbandsbetrieben, doch auch hier werden "ähnliche Mitbestimmungsorgane vorgeschlagen, wie sie für vergleichbare Betriebe und Unternehmen der Privatwirtschaft gefordert werden." (17)

Von wesentlicher Bedeutung ist schließlich auch der Vergleich bezüglich des Koalitions- und Streikrechts im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft, wobei dieses Thema verständlicherweise gerade für die Beamten die größte Brisanz aufweist:

"Arbeiter und Angestellte (des öffentlichen Dienstes, L.K.) - und ich möchte die Beamten nicht ausschließen - müssen ebenso wie die in der Privatwirtschaft Tätigen das Recht haben, sich gegen Willkür und Unverstand zur Wehr zu setzen." (18)

4.2.2. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage

Während in den zuletzt dargestellten Statements der Vergleich der sozialen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der Privatwirtschaft als solcher schon als Begründung für Forderungen der Gewerkschaft ÖTV nach Verbesserungen dieser Situation dient, bezieht sich eine Reihe weiterer Aussagen auf die Folgen, die eine relative Schlechterstellung der öffentlichen Bediensteten angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage im ersten Untersuchungsabschnitt für die Personalsituation im öffentlichen Dienst hat.

In allgemeiner Form wird dieser Zusammenhang aufgegriffen, wenn die Gewerkschaft ÖTV eine Verbesserung des Laufbahnrechtes der Beamten, insbesondere den Wegfall von Altersgrenzen für Beförderungen und eine stärkere Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Laufbahngruppen, mit folgender Begründung fordert:

"Die grundlegende Reform des Laufbahnrechts wird leistungsbewußten, dynamischen jungen Menschen endlich wieder den Beamtenberuf attraktiv erscheinen lassen." (19)

Häufiger ist die Thematisierung dieses Zusammenhangs allerdings für einzelne Berufsgruppen. An erster Stelle steht hierbei das öffentliche Gesundheitswesen: Um die Attraktivität dieses Bereiches, insbesondere einer Tätigkeit in Krankenhäusern, zu erhöhen und damit den Personalmangel beseitigen zu können, fordert die Gewerkschaft ÖTV immer wieder eine höhere Eingruppierung der Beschäftigten, bessere Aufstiegsmöglichkeiten, kürzere Arbeitszeiten, eine bessere Bezahlung von Überstunden und Bereitschaftsdienst, die Einschränkung von Überstunden und Bereitschaftsdienst, die Einführung von Schichtdienst und die Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Ärzte, Pfleger und Schwestern. (20)

Ähnlich wird eine bessere Bezahlung, bessere Ausbildung und bessere Arbeitsbedingungen für Kindergärtnerinnen gefordert, um auch den auf diesem Gebiet bestehenden Personalmangel beseitigen zu können. (21)

Eine gleichgerichtete Argumentation findet sich für die Beschäf-

tigten im Bereich der Sozialhilfe, in Wissenschaft und Forschung, für die Lehrer an Berufs- und Verwaltungsschulen, für die Versorgungsverwaltung, für die technischen Berufe im öffentlichen Dienst, für die Polizei, für das Bundeskriminalamt, für den Bundesgrenzschutz, für die Bundeswehr, für die öffentlichen Beschäftigten im Fremdenverkehr, für Wildbach- und Wasserverwerker, für Hafenarbeiter, für Omnibus-, O-Bus-, Straßenbahn- und U-Bahnfahrer. (22)

4.2.3. Das Konzept der "Qualitätsorientierten Modernisierung"

In einer Ausweitung der Argumentation korreliert die Gewerkschaft ÖTV die Arbeitssituation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einschließlich des daraus in vielen Fällen resultierenden Personalmangels mit dem im ersten Untersuchungsabschnitt weitestgehenden Konsens der öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit eines Ausbaus des öffentlichen Dienstleistungsangebotes. In allgemeiner Form findet diese Verbindung ihren Ausdruck in der Konzeption der "Qualitätsorientierten Modernisierung":

"Die Gewerkschaft ÖTV verlangt eine qualitätsorientierte Modernisierung. Diese muß so geplant und gesteuert werden, daß es zu einer optimalen Synthese zwischen dem ständig wachsenden Anspruch der Allgemeinheit nach mehr oder nach besseren Dienstleistungen und den berechtigten Ansprüchen nach besseren beruflichen und sozialen Regelungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kommt." (23)

Diese allgemeine Maxime findet ihre Konkretisierung etwa in der Forderung nach einer Verbesserung der Ausbildung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, um "den von der Öffentlichkeit erwarteten Steigerungen der Verwaltungsleistung" gerecht werden zu können, (24) sie konkretisiert sich aber auch in einer Fülle von Forderungen für einzelne Teilbereiche des öffentlichen Dienstes, so etwa für das öffentliche Gesundheitswesen:

- Die von der Gewerkschaft ÖTV geforderte Mitbestimmung im Krankenhaus komme nicht nur den Interessen der Beschäftigten entgegen, sondern habe auch positive Auswirkungen für die

Patienten; diese Konsequenzen resultierten einerseits aus den unmittelbaren Auswirkungen der geforderten Mitbestimmung, andererseits aber auch aus der Behebung des Personalmangels, der durch die Erhöhung der Attraktivität der Gesundheitsberufe möglich werde.

- Die Aus- und Fortbildung des Pflegepersonals und der medizinisch-technischen Assistentinnen solle verbessert werden, um eine "optimale Versorgung der Patienten" zu erreichen.
- Die schlechten Arbeitsbedingungen des Personals in psychiatrischen Krankenhäusern belaste nicht nur dieses Personal, sondern bedinge auch eine mangelhafte Patientenbetreuung.
- Durch eine Einschränkung der Überstunden, des Bereitschaftsdienstes und der Rufbereitschaft werde nicht nur den Interessen der davon unmittelbar betroffenen Ärzten entsprochen, sondern sei zugleich für die Patienten eine Behandlung "durch ausgeruhte und dadurch voll leistungsfähige Ärzte" sichergestellt. (25)

Ähnlich werden die Konsequenzen der unzureichenden Ausbildung und des daraus resultierenden Personalmangels der Kindergärtnerinnen für die zu betreuenden Kinder dargestellt, (26) ähnlich die Folgen des aus der schlechten Bezahlung resultierenden Techniker-Mangels im öffentlichen Dienst, der "eine unzureichende Erledigung dringendster Lebensbedürfnisse der Bürger" bewirke, (27) ähnlich die Konsequenzen der unzureichenden Ausbildung des Strafvollzugspersonals, die zu "Fehlleistungen" gegenüber den Gefangenen führe. (28)

Der durch die relativ schlechte soziale Situation verursachte Personalmangel bei der Polizei und beim Bundeskriminalamt gefährde - so die Gewerkschaft ÖTV - eine effiziente Verbrechensbekämpfung und verringere die Sicherheit im Straßenverkehr; (29) eine bessere Ausbildung bei der Bundeswehr entspreche nicht nur den Interessen der Soldaten, sondern erhöhe zugleich die Einsatzfähigkeit der Truppe. (30) Die gewerkschaftliche Forderung, dem öffentlichen Personennahverkehr Vorrang vor dem Individualverkehr zu geben, deren Verwirklichung letztlich der gesamten Bevölkerung diene, verlange auch "eine entsprechende personelle Struktur und Personalpolitik. Der öffent-

liche Personennahverkehr bedarf qualifizierten Personals, das unter wirtschaftlich und sozial erstrangigen Bedingungen arbeiten kann." (31)

Die schlechten Arbeitsbedingungen der dem öffentlichen Dienst angehörenden Beschäftigten im Fremdenverkehrswesen machen - so wiederum die Gewerkschaft ÖTV - "den Beruf wenig attraktiv, und das spürt letzten Endes der Tourist." (32) Und mit der Aussage: "Übermüdete Lotsen können für die Schiffssicherheit nicht mehr garantieren" untermauert die Gewerkschaft ÖTV ihre Forderung nach einer kürzeren Arbeitszeit für diese Beschäftigtengruppe. (33)

4.2.4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir können zusammenfassend feststellen, daß die Gewerkschaft ÖTV im ersten Untersuchungsabschnitt für die Begründung ihrer Forderungen ein in sich geschlossenes und völlig logisches Argumentationssystem verwendet, das - stark vereinfacht - folgendermaßen aussieht:

- Die soziale Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist relativ schlechter als die der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft.
- Hieraus resultiert in vielen Teilbereichen des öffentlichen Dienstes ein erheblicher Mangel an Personal.
- Dieser Personalmangel verursacht wiederum eine zusätzliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst.
- Um den Personalmangel zu beseitigen, ist eine Verbesserung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erforderlich.
- Diese Verbesserung kommt nicht nur den Beschäftigten selbst, sondern zugleich der auf ein quantitativ und qualitativ ausreichendes öffentliches Dienstleistungsangebot angewiesenen Bevölkerung insgesamt zugute.

Charakteristisch für die Argumentation der Gewerkschaft ÖTV ist die Tatsache, daß die in ihr enthaltenen Fakten-Aussagen und Wertungen weitestgehend mit denen übereinstimmen,

die in dieser Zeit auch in der öffentlichen Diskussion über die soziale Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und über den wünschenswerten Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes insgesamt anzutreffen sind. Die Gewerkschaft kann also bei der Begründung ihrer Politik auf Aussagen zurückgreifen, die auch bei den öffentlichen Arbeitgebern in gleicher oder ähnlicher Weise als vorherrschend zu finden sind.

Eine explizite Auseinandersetzung mit den wenigen im ersten Untersuchungsabschnitt gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten Aussagen braucht die Gewerkschaft ÖTV in dieser Zeit nicht zu führen; diese Tatsache beweist indirekt die geringe Bedeutung und Wirkung der gegen die öffentlichen Bediensteten gerichteten persuasiven Kommunikation in den Jahren 1969 bis 1973.

4.3. Zweiter Untersuchungsabschnitt: Januar 1974 bis September 1976

4.3.1. Der Vergleich der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft

Der Vergleich der sozialen Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit der der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft, wie er von der Gewerkschaft ÖTV vorgenommen wird, fällt im zweiten Untersuchungsabschnitt keineswegs mehr durchgängig zugunsten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus: in einzelnen Punkten finden wir zwar die bereits aus dem Jahren 1969 bis 1973 bekannten Einschätzungen und Forderungen, in anderen Punkten betont die ÖTV eine Gleichstellung zwischen beiden Bereichen und im Punkte der Arbeitsplatzsicherheit muß sie eine Besserstellung der öffentlichen Bediensteten konzedieren.

Im einzelnen ergibt sich dabei folgendes Bild: Bezüglich der Einkommenshöhe insgesamt sieht die Gewerkschaft ÖTV aufgrund der Ergebnisse des Streiks von Februar 1974 im großen und gan=

zen eine Gleichstellung mit der privaten Wirtschaft erreicht:

"Dank der erfolgreichen Tarifpolitik der Gewerkschaft ÖTV haben die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst in der Regel keinen Nachholbedarf mehr gegenüber den Arbeitnehmern der gewerblichen Wirtschaft." (34)

In einigen Statements heißt es diesbezüglich sogar, durch den Tarifabschluß von 1974 liege der öffentliche Dienst "in der Spitzengruppe" oder "im vorderen Drittel" aller Wirtschaftsbereiche. (35)

Aus der Grundauffassung einer generellen Gleichstellung des öffentlichen Dienstes mit der privaten Wirtschaft erklärt es sich auch, wenn die Gewerkschaft ÖTV angesichts der Beratungen des Haushaltsstrukturgesetzes im Herbst 1975 fordert, der öffentliche Dienst dürfe keine "Sonderopfer" tragen, er dürfe nur in dem Maße belastet werden, wie dies auch für vergleichbare andere Gruppen vorgesehen sei. (36)

Bezüglich einzelner Einkommensbestandteile sieht die ÖTV aber noch immer eine Benachteiligung gegenüber der privaten Wirtschaft:

"Außergewöhnliche Sozialleistungen werden im öffentlichen Dienst nicht gewährt. In Teilbereichen der privaten Wirtschaft werden zum Teil bessere Sozialleistungen erbracht." (37)

Die Orientierung an der Einkommensentwicklung in der privaten Wirtschaft bleibt auch bei den einzelnen Tarifabschlüssen des zweiten Untersuchungsabschnittes ein wichtiger Anhaltspunkt für die Gewerkschaft ÖTV; dies gilt nicht nur bezüglich der jährlichen Einkommenserhöhungen, (38) sondern auch bei der Forderung nach einem vollen 13. Monatsgehalt (39) und nach einem Urlaubsgeld. (40)

Einen Gleichstand mit der privaten Wirtschaft sieht die Gewerkschaft ÖTV auch in der Frage der Arbeitszeit seit dem 1.10.1974 verwirklicht:

"Die am 1. Oktober wirksam werdende Arbeitszeitverkürzung vollzieht lediglich für den öffentlichen Dienst nach, was für die Arbeitnehmer der gewerblichen Wirtschaft seit langem gilt." (41)

In der Frage der Intensität der Arbeit besteht - so wiederum die Gewerkschaft ÖTV - ebenfalls keine Privilegierung des öffentlichen Dienstes: die Rationalisierung führe zu steigenden Arbeitsbelastungen, die sich in nichts von denen der privaten Wirtschaft unterschieden. (42)

Unverändert gegenüber der Situation im ersten Untersuchungsabschnitt stellt sich die Mitbestimmungsproblematik dar: Bezüglich des zu novellierenden Personalvertretungsrechtes hält die ÖTV ihre Forderung aufrecht, dessen Bestimmungen denen des Betriebsverfassungsgesetzes anzupassen; (43) die Begründung einer paritätischen Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen verweist weiterhin auf die entsprechende DGB-Forderung für die private Wirtschaft. (44) Bei dem Versuch, der Behauptung einer generellen Privilegierung der Beamten entgegenzutreten, verweist die ÖTV auch wieder auf die Schlechterstellung der Beamten, denen im Gegensatz zu den Beschäftigten in der privaten Wirtschaft kein Verhandlungsrecht zugebilligt werde. (45)

Ständig wiederholt wird auch die Forderung nach einer Verbesserung der Berufsausbildung im öffentlichen Dienst durch die Einbeziehung dieses Bereiches in den Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes. (46)

Wie schon im ersten Untersuchungsabschnitt sieht die Gewerkschaft ÖTV eine Benachteiligung der öffentlichen Bediensteten in der Frage der Aufstiegschancen; in der Begründung der Forderung nach dem Wegfall der Obergrenzen für Beförderungssämter heißt es hierzu:

"In allen Bereichen - einschließlich der freien Wirtschaft - wird eine dem Grundgesetz entsprechende (gleiche Arbeit - gleicher Lohn) leistungsgerechte Bewertung der Arbeitsplätze und Bezahlung angestrebt bzw. gehandhabt. Die im öffentlichen Dienst betriebene Handhabung, durch Obergrenzen diese leistungsgerechte Bezahlung einzuschränken, ist ungerechtfertigt und unsozial. Sie stellt eine einseitige Benachteiligung der Betroffenen dar." (47)

Wesentlich differenzierter stellt sich das Problem der Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst in den Augen der Gewerkschaft ÖTV dar: In einzelnen Statements von Delegierten des 8. Gewerkschaftstages wird zwar darauf hingewiesen, daß

die Jugendarbeitslosigkeit nicht nur ein Problem der privaten Wirtschaft, sondern auch ein solches des öffentlichen Dienstes sei, ⁽⁴⁸⁾ daß die fortschreitende Rationalisierung wie in der privaten Wirtschaft zur Unsicherheit der Arbeitsplätze führe, ⁽⁴⁹⁾ in den meisten Statements wird jedoch - unseres Erachtens zutreffenderweise - davon ausgegangen, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine relativ höhere Sicherheit des Arbeitsplatzes haben als die Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft. Die Gewerkschaft wehrt sich allerdings dagegen, diese Tatsache, als ein ungerechtfertigtes Privileg zu betrachten:

"Die relative Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst ist kein Privileg, kein soziales Entgegenkommen der öffentlichen Arbeitgeber, das eine finanzielle Kompensation, etwa einen Risikoabschlag, rechtfertigen würde. Sie ist vielmehr eine Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Dienstleistungen."⁽⁵⁰⁾

Diese Position wird jedoch keineswegs konsequent durchgehalten: So heißt es etwa in einer Erklärung der ÖTV zum Tarifabschluß für das Jahr 1975, der in den Augen vieler Mitglieder wohl zu niedrig gewesen ist, dieser Abschluß sei "ein Beweis der Solidarität mit den Arbeitslosen und mit den Kurzarbeitern."⁽⁵¹⁾ Und angesichts der im Sommer/Herbst 1975 von der Bundesregierung vorgelegten Vorschläge zur Kosteneinsparung im öffentlichen Dienst fordert die Gewerkschaft ÖTV: Anstatt der sozial unausgewogenen Kürzungsbeschlüsse, die die einzelnen Beamten des öffentlichen Dienstes in sehr unterschiedlicher Weise trafen, solle der Gesetzgeber eine einheitliche Belastung aller Beamten in Höhe von 0,5 % ihres Einkommens vornehmen:

"Eine Belastung in der Höhe von 0,5 %, um die der Betrag der Arbeitnehmer für die Arbeitslosenversicherung erhöht werden soll, wäre ein Akt der Solidarität der Beamten gegenüber den Arbeitern und Angestellten aller Wirtschaftsbereiche. Sie wäre vor allem aber auch ein Akt der Solidarität gegenüber den mehr als eine Million Arbeitslosen."⁽⁵²⁾

Der Hinweis auf die Arbeitslosen und die Orientierung der vorgeschlagenen Belastung an der Steigerungsquote der Arbeitslosenversicherung belegen, daß dieser Vorschlag in gewisser Wei-

se die Forderung nach einem "Risikoabschlag" anerkennt, dies allerdings nicht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, sondern nur für die Beamten, deren doppelte Besserstellung - größere Sicherheit der Arbeitsplätze und Befreiung von der Arbeitslosenversicherung - gerade in einer Zeit der Massenarbeitslosigkeit als eine ungerechtfertigte Privilegierung gegenüber den Arbeitern und Angestellten angesehen werden kann.

Daß die Gewerkschaft ÖTV in der Frage der Arbeitsplatzsicherheit aber auch offensiv vorgehen kann, belegt ein Beschluß des 8. Gewerkschaftstages, in dem es heißt, die Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst stelle kein Privileg dar, sie gehöre vielmehr "zu den grundsätzlichen Forderungen der Gewerkschaften":

"Es geht deshalb nicht darum, die Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst abzubauen, sondern die Arbeitsplätze aller Arbeitnehmer zu sichern."(53)

Diese völlig neue Argumentationsweise stellt mehr oder weniger deutlich ausgeprägt auch den Kern der Abwehr von Privatisierungsmaßnahmen von seiten der Gewerkschaft ÖTV dar: die Besserstellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wird als Vorbild für alle Lohnabhängigen angesehen.

Anhand vieler Einzelbeispiele stellt die Gewerkschaft ÖTV dar, daß kostengünstigere Dienstleistungsangebote privater Unternehmer nur deshalb möglich sind, weil der soziale Status der hier Beschäftigten in jeder Beziehung schlechter ist als der der öffentlichen Bediensteten: bei der im privaten Bereich häufig vorzufindenden Teilzeitarbeit mit weniger als 20 Wochenarbeitsstunden bestehe kein Kündigungsschutz, kein Anspruch auf Urlaub, keine Sozialversicherung; es werde ein geringerer Lohn gezahlt, Weihnachtsgeld oder ein 13. Monatsgehalt falle weg; die Leistungsanforderungen seien höher, die Arbeitsbedingungen schlechter. (54)

Daß dabei die Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes gegenüber den Bereichen der privaten Wirtschaft, die die Nutznießer der Privatisierung sind, als Vorbild angesehen werden, wird deutlich, wenn ÖTV-Vorsitzender Kluncker im Hinblick auf

die mit der Privatisierung verbundenen Verschlechterungen selbstbewußt erklärt:

"Bisher ist es uns gelungen, mit vorbildlichen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst auch soziale Normen zu setzen." (55)

4.3.2. Die Thematisierung der Arbeitsmarktlage

Gegenüber dem ersten Untersuchungsabschnitt, als die Gewerkschaft ÖTV mit vielen Einzelbeispielen belegen kann, daß der Personalmangel im öffentlichen Dienst auf die relativ schlechte soziale Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zurückzuführen ist, hat sich die Situation im zweiten Untersuchungsabschnitt grundlegend geändert: Nur noch im Bereich der Gesundheitsberufe argumentiert die ÖTV jetzt noch analog, und dies auch seltener als zu Beginn der siebziger Jahre.

Zweimal wird eine bessere Bezahlung der Ärzte im öffentlichen Dienst gefordert, um den hier nach wie vor bestehenden Personalmangel zu beseitigen, (56) zweimal auch verbesserte Bezahlung, Arbeitszeitregelungen und Aufstiegsmöglichkeiten für Schwestern und Pfleger, um den auch hier bestehenden Mangel abbauen zu können, (57) und einmal schließlich wird die Verbesserung der Ausbildung der Altenpfleger als Maßnahme zur Beseitigung des Nachwuchsmangels in diesem Beruf gefordert. (58)

4.3.3. Die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für die Gesellschaft

Nach wie vor - und in dieser Frage können wir nicht einmal graduelle Abweichungen gegenüber dem ersten Untersuchungsabschnitt feststellen - verteidigt die Gewerkschaft ÖTV den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht unter Hinweis auf die Bedeutung dieser Dienstleistungen für die Lebensqualität der gesamten Bevölkerung und insbesondere für die Arbeitnehmer. Die veränderten realen Rahmenbedingungen erzwingen im

zweiten Untersuchungsabschnitt allerdings gewisse Modifikationen in der Argumentationsstruktur: jetzt geht es nicht so oft um die Forderung des Ausbaus der öffentlichen Dienstleistungen, sondern in einem zunehmendem Maße auch um die Abwehr von Stellenstreichungen und Privatisierungsmaßnahmen.

In einer Reihe von Statements greift die Gewerkschaft ÖTV noch einmal die Argumentationslinie der Strategie der "Qualitätsorientierten Modernisierung" auf. Dies in allgemeiner Form, wenn die Humanisierung der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und eine bessere Ausbildung in diesem Bereich gefordert werden, weil solche Maßnahmen letztlich auch allen Bürgern zugute kämen,⁽⁵⁹⁾ dies auch in konkreterer Form für einige Teilbereiche des öffentlichen Dienstes:

- Die Forderung nach einer Verbesserung der Ausbildung und der Arbeitsbedingungen von Kindergärtnerinnen wird mit dem Hinweis auf die große gesellschaftspolitische Bedeutung der Kindergartenerziehung begründet.⁽⁶⁰⁾
- Die Organisationsformen in der Steuerverwaltung sollen so verändert werden, daß sie "sowohl dem Bürger dienen als auch den berechtigten Forderungen nach besseren beruflichen und sozialen Regelungen für die Beschäftigten dieser Verwaltung entsprechen."⁽⁶¹⁾
- Eine verbesserte Ausbildung der Beschäftigten im Strafvollzug diene nicht nur deren sozialen Interessen sondern auch den Zielen der Rehabilitation der Gefangenen.⁽⁶²⁾

Den Schwerpunkt der Argumentation stellt jedoch die Darstellung negativer Folgen des Personalmangels oder eines Stellenabbaus im öffentlichen Dienst für die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen dar. Nur noch in einem einzigen Falle wird dieser Personalmangel auf die unattraktiven Arbeitsbedingungen der betreffenden Berufsgruppe zurückgeführt: bei den Beschäftigten des öffentlichen Gesundheitswesens nämlich, deren Mangel die Erfüllung der Aufgaben dieses Bereiches gefährde.⁽⁶³⁾

In den meisten Fällen geht es dagegen um den Mangel an Planstellen bzw. um den Abbau von Planstellen, deren negative Konsequenzen aufgezeigt werden:⁽⁶⁴⁾

Besonders vehement richtet sich die Gewerkschaft ÖTV gegen globale Stellenstreichungspläne der öffentlichen Dienstherren:

"Der Personalabbau würde den Abbau von Dienstleistungen bedeuten, und zwar von Dienstleistungen, die ein unentbehrlicher Bestandteil unseres Sozialstaates sind. (...)

Die Gesamtheit der Arbeitnehmer ist in unserer Gesellschaft darauf angewiesen, daß die öffentlichen Dienstleistungen funktionieren, weil ihre Lebensqualität entscheidend davon abhängt."(65)

Im einzelnen wendet sich die ÖTV gegen Versuche, Kulturochester aufzulösen, gegen Personaleinsparungen bei Familienfürsorgestellen, gegen den Personalmangel bei den Arbeitsämtern, der "letztlich zu Lasten der arbeitenden Kollegen und Kolleginnen" gehe, gegen den Mangel an Personal bei der Steuerfahndung, der für Steuerausfälle verantwortlich zu machen sei, und gegen Personaleinsparungen im Bereich des Strafvollzugs, durch die das Ziel einer Resozialisierung gefährdet werde.(66)

In einer Reihe von Statements geht die Gewerkschaft ÖTV sogar in die Offensive und verlangt einen Ausbau der Zahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes:

"Die Anforderungen der Gesellschaft an den öffentlichen Dienst wachsen ständig, insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit und Bildung. Von daher ist eine Personalvermehrung zur Erfüllung dieser Aufgaben auch zukünftig unumgänglich."(67)

Ähnlich wird explizit eine Personalvermehrung für den Bereich der Sozialarbeit und für den Strafvollzug gefordert.(68)

In diesem Argumentationszusammenhang ist es nur konsequent, wenn die Gewerkschaft ÖTV die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auch unter Hinweis auf die Folgen für die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen ablehnt: eine solche Privatisierung beinhalte die Gefahr des Abbaus und der qualitativen Verschlechterung des Leistungsangebotes; sie widerspreche daher dem Sozialstaatsgebot und würde gerade auch "die schwächeren Glieder einer Gesellschaft in unsozialer Weise belasten."(69)

4.3.4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir können zusammenfassend feststellen, daß die Gewerkschaft ÖTV im zweiten Untersuchungsabschnitt bei der Begründung ihrer Forderungen nicht mehr auf ein in sich völlig geschlossenes Argumentationssystem zurückgreifen kann, wie dies in den Jahren 1969 bis 1973 der Fall gewesen ist: Ein genereller Personalmangel im öffentlichen Dienst, der zur Begründung von Verbesserungen der sozialen Lage der Beschäftigten herangezogen werden könnte, besteht nicht mehr. Die Darstellung der sozialen Lage der öffentlichen Bediensteten als schlechter als die der Lohnabhängigen in der privaten Wirtschaft ist ebenfalls nicht mehr möglich; in einzelnen Punkten, so in der Frage der Arbeitsplatzsicherheit, muß die Gewerkschaft ÖTV sogar eine eindeutige Besserstellung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes konzedieren. Unverändert ist die Position der ÖTV nur bei ihrer Begründung der Notwendigkeit eines Ausbaus des öffentlichen Dienstleistungsangebotes. Charakteristisch für die jetzige Argumentation der Gewerkschaft ÖTV ist die Tatsache, daß sie mit ihren Aussagen nicht mehr an einen breiten Konsens der öffentlichen Diskussion insgesamt anknüpfen kann, sondern in den meisten Fragen gezwungen ist, dem Grundtenor der öffentlichen Diskussion explizit entgegenzutreten. Insbesondere die Herausstellung von "Privilegien" des öffentlichen Dienstes bleibt offenbar nicht ohne Wirkung auf die Argumentation der Gewerkschaft ÖTV: die relativ hohe Arbeitsplatzsicherheit der öffentlichen Bediensteten wird in einigen Aussagen als Begründung für bestimmte finanzielle Kompensationen akzeptiert, in anderen Aussagen wird dagegen der Vorbildcharakter dieser Regelung auch für die private Wirtschaft betont.

Nichts kann die Wirkung der gegen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerichteten persuasiven Kommunikation im zweiten Untersuchungsabschnitt deutlicher belegen, als dieses Schwanken der Gewerkschaft ÖTV bei der Beurteilung der Besserstellung der öffentlichen Bediensteten bezüglich der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes.

Anmerkungen

Anmerkungen zu Teil O (S. 1 - 27)

- (1) 7. BT, S. 4777B.
- (2) BULLETIN 1974, S. 194.
- (3) DAMMANN 1975a, S. 26.
- (4) Ebenda; vgl. auch DAMMANN 1974, S. 487f.
- (5) Den zweiten von DAMMANN genannten Strang, die Einschränkung der Mitbestimmungsmöglichkeiten nämlich, beziehen wir nur mittelbar in die Untersuchung ein: insoweit, als auch der Abbau dieser Mitbestimmungsrechte von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht widerstandslos hingenommen wird und daher in gleicher Weise einer Flankierung durch die Beeinflussung der öffentlichen Meinung bedarf wie die Verschlechterung des sozialen Status der Beschäftigten selbst.
- (6) VON EICHBORN 1974, S. 587.
- (7) DAMMANN 1975a, S. 26.
- (8) SIEGERT 1962, S. 18.
- (9) DAMMANN verwendet diesen Begriff wenige Zeilen später selbst (DAMMANN 1975a, S. 26).
- (10) Vgl. HELD/SCHUMBERGER 1976, S.12 - 23; SCHREIBER 1973, S. 9 - 19.
- (11) Vgl. etwa ALBERTS 1972, S. 120f.; HOLZER 1973, S. 130f.
- (12) Vgl. die ausführlichere Begründung hierzu auf S. 7 - 13.
- (13) Der Titel der 1975 im Auftrage des Deutschen Beamtenbundes von RONNEBERGER/RÖDEL/WALCHSHÖFER veröffentlichten Studie "Der 'häßliche' Beamte. Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums" könnte auf den ersten Blick vermuten lassen, es handele sich um eine Arbeit, die das Thema des zweiten Teils unserer Untersuchung im wesentlichen abdecke; das ist allerdings nicht der Fall: Den Verfassern geht es nicht um die Analyse und Gegenkritik von Argumenten, die sich auf die sozialen Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes beziehen, sondern vielmehr um die Verteidigung der "Institution des Berufsbeamtentums" (S. 9) und seiner hergebrachten Grundsätze, wie der Deutsche Beamtenbund sie versteht und auch als richtig anerkennt.
- (14) Diese Untersuchung wird in zwei zeitlich aneinander anschließende Abschnitte aufgeteilt: der erste Untersuchungsabschnitt umfaßt die Zeit vom September 1969 bis Ende 1973, der zweite Abschnitt die Zeit vom Januar 1974 bis September 1976 einschließlich. Zur Begründung dieser Periodisierung vgl. S. 24 - 27.
- (15) Neuere Zusammenstellungen der Literatur über die Wirkung persuasiver Kommunikation: BLEDJIAN 1972, S. 13 - 108; DRÖGE/WEISSENBORN/HAFT 1973; BISKY 1976, S. 115 - 174.

- (16) BISKY 1976, S. 166f.
- (17) BISKY 1976, S. 170.
- (18) FESTINGER 1957; vgl. dazu insbesondere EYFERTH/KREPPNER 1972, S. 1355f.; BLEDJIAN 1972, S. 89 - 92; BISKY 1976, S. 160 - 163.
- (19) Wenn wir hier eine Verbundenheit einzelner Einstellungen miteinander behaupten, so gehen wir davon aus, daß diese Verbundenheit nicht nur eine begrifflich-assoziative ist, sondern daß sich in ihr zugleich wesentliche reale Zusammenhänge und Kausalbeziehungen widerspiegeln. Wie diese begriffliche und reale Verbundenheit sich konkret darstellt, kann an dieser Stelle noch nicht ausgeführt werden; wir verweisen hierzu auf die beiden Zusammenfassungen im Teil 3 unserer Untersuchung (S. 232 - 235 und S. 271 - 274).
- (20) EYFERTH/KREPPNER 1972, S. 1354f.
- (21) BLEDJIAN 1972, S. 90.
- (22) Vgl. hierzu NOELLE-NEUMANN 1973, S.41 - 50.
- (23) Derartige Forderungen treten auch schon vereinzelt im zweiten Untersuchungsabschnitt auf, ohne jedoch von ihrer Quantität her bestimmend für die öffentliche Diskussion zu werden (vgl. etwa SPD 1975, S. 477 - 484; ÖTV-Magazin 6/75, S. 19).
- (24) Die Prinzipien der Quellenauswahl für Teil 4 unserer Untersuchung werden auf S. 278f. dargestellt.
- (25) Vgl. hierzu SCHULZ 1968; MAHLE/WILKENS 1969; SCHULZ 1972.
- (26) Vgl. KOPS 1977, S. 196 - 203.
- (27) ZOLL/HENNIG 1970, S. 170.
- (28) ZOLL/HENNIG 1970, S. 251.
- (29) Die Strukturanalyse der BILD-Leserschaft für das Jahr 1971 zeigt keine wesentlichen Veränderungen; vgl. CZAIA 1973, S. 82.
- (30) Vgl. HOLZER 1971, S. 92 - 100; ALBERTS 1972, S. 133 - 137.
- (31) Vgl. SCHÄFER 1968, S. 24f.; ZOLL/HENNIG 1970, S. 179f.
- (32) ZOLL/HENNIG 1970, S. 174; SCHÄFER 1968, S. 24f.
- (33) ALBERTS 1972, S. 109f., 122 - 133, 144f.; SCHÄFER 1968, S. 27; ZOLL/HENNIG 1970, S. 179f.; KÜCHENHOFF u.ä. 1972, S. 63 - 65, 109 - 111.
- (34) ZOLL/HENNIG 1970, S. 248; JUST 1967, S. 164f.
- (35) Vgl. auch die ähnlichen Ergebnisse bei SCHATZ 1971, S. 115f.
- (36) Nicht in die Auswertung einbezogen werden die Beiträge von Gastrednern (Ausnahme: CSU-Vorsitzender Strauß als Gastredner auf CDU-Parteitagen) und nicht angenommene Anträge; einbezogen werden die nur aufgrund ihres Umfangs nicht in den Parteitageprotokollen abgedruckten beiden Entwürfe des Orientierungsrahmens '85 der SPD.

- (37) Als Ausnahme ist vielleicht der - allerdings nicht von der gesamten Partei getragene - Vorstoß des wirtschafts=politischen Sprechers Lambsdorff zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen anzusehen. Vgl. TOFAUTE 1977, S. 21f.
- (38) Vgl. BESSLER 1970, S. 57 - 64; RITSERT 1972, S. 14 - 31.
- (39) Um bei der großen Zahl der dadurch notwendigen Quellen=nachweise nicht allzu viel Raum in Anspruch nehmen zu müssen, wird für die systematisch ausgewerteten Medien eine extrem abgekürzte Zitierweise verwandt (Vgl. hierzu die Angaben im Quellenverzeichnis.).
- (40) BILD 4.7.73, S. 1.
- (41) BILD 6.7.73, S. 1.
- (42) SPIEGEL 40/76, S. 30 - 36.
- (43) Vgl. HASENACK 1975, Sp. 548.

Anmerkungen zu Teil 1 (S. 28 - 92)

- (1) Zu weiteren in der Literatur verbreiteten Erklärungsansätzen vgl. SCHMIDT 1972; FRANK/ROLOFF/WIDMAIER 1973, S. 11 - 19; BLANKART 1977, S. 76 - 88.
- (2) Vgl. O'CONNOR 1975, S. 104 - 113; GÜTHER 1977, S. 65 - 243.
- (3) Vgl. DÜLL/SAUER 1972, S. 71.
- (4) Vgl. DÜLL/SAUER 1972, S. 73.
- (5) Vgl. DÜLL/SAUER 1972, S. 72; O'CONNOR 1975, S. 115 - 117.
- (6) Vgl. O-CONNOR 1975, S. 104.
- (7) TOFAUTE 1974, S. 3 - 19.
- (8) Vgl. TOFAUTE 1974, S. 9 - 11.
- (9) Die erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten und die unterschiedliche Qualität der amtlichen Statistik für die einzelnen Teilbereiche zwingen uns dazu, im folgenden unsere weiteren Darstellungen und Analysen im wesentlichen auf den unmittelbaren öffentlichen Dienst, allenfalls noch auf den mittelbaren öffentlichen Dienst und auf die Soldaten der Bundeswehr und Beamten des Vollzugsdienstes des Bundesgrenzschutzes zu beschränken.
- (10) Eine Ausnahme hiervon stellt das Überdurchschnittliche Anwachsen der zivilen Mitarbeiter der Bundeswehr dar, die sich in den ersten dargestellten Jahren noch im Aufbau befindet. Ähnlich stellt sich auch die Entwicklung der Zahl der Soldaten dar: von 270 400 im Jahre 1960 steigert sie sich auf 403 300 im Jahre 1963, um ab Mitte der sechziger Jahre relativ konstant um 450 000 zu oszillieren; der Anteil der Wehrpflichtigen liegt dabei jeweils knapp unter der Hälfte der Gesamtzahl (WEISS=BUCH 1970, S. 88),

- (11) Der Personalrückgang bei den öffentlichen Wirtschaftsbe-
trieben ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist im wesent-
lichen auf eine bloße Veränderung der Rechtsform
einer großen Zahl von Betrieben zurückzuführen.
- (12) Zur Definition des Staatsverbrauchs in der amtlichen Sta-
tistik vgl. StJb 1978, S. 505.
- (13) Vgl. O'CONNOR 1975, S. 120 - 124.
- (14) Vgl. O'CONNOR 1975, S. 125f.; ARMANSKI/PENTH/POHLMANN
1975, S. 28.
- (15) Vgl. O'CONNOR 1975, S. 127 - 129.
- (16) Vgl. PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 296; ARMANSKI/PENTH/
/POHLMANN 1975, S. 13.
- (17) PROJEKT KLASSENANALYSE 1975, S. 294.
- (18) PROJEKT KLASSENANALYSE 1975, S. 296; vgl. ARMANSKI/PENTH/
/POHLMANN 1975, S. 29. Diese Bedingungen gelten aller-
dings nicht für eine zahlenmäßig recht geringe, etwa
0,6 % bis 1,0 % aller Beschäftigten des öffentlichen Dien-
stes ausmachende Spitzengruppe von Beamten und Angestell-
ten, die formal dem öffentlichen Dienst zuzurechnen, ih-
rer objektiven sozialen Stellung nach aber eher als der
Bourgeoisie aggregiert anzusehen sind (Vgl. AUTORENKOLLEK-
TIV 1974, S. 176; PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 295).
Diese für den gesamten öffentlichen Dienst untypische
Gruppe wird in unserer Untersuchung nicht weiter berück-
sichtigt.
- (19) PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 297.
- (20) PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 297; wenige Zeilen später
wird zugestanden, daß empirisches Material hierüber noch
nicht vorliegt.
- (21) Unter öffentlicher Verwaltung sollen hier die Bereiche
der "Allgemeinen Verwaltung" verstanden werden. Die dies-
bezüglichen Einschätzungen gelten in nahezu unveränderter
Weise auch für Verwaltungstätigkeiten, die anderen Aufga-
benbereichen des öffentlichen Dienstes annektiert sind,
so etwa für die Kundenabrechnung öffentlicher Versorgungs-
betriebe, für die Verwaltung von Schulen und Hochschulen
usw. Wir werden daher bei der Untersuchung des Rationali-
sierungspotentials in diesen Aufgabenbereichen nicht mehr
gesondert auf die jeweils annektierten Verwaltungsaufga-
ben eingehen.
- (22) Vgl. hierzu LUTZ u.a. 1970, S. 79 - 99. Die folgenden
Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf dieses be-
reits im Jahre 1968 abgeschlossene Gutachten, da es die
bisher umfassendste und systematischste Aufarbeitung der
Problematik darstellt und nicht nur bei der Analyse des
damaligen Ist-Zustandes stehenbleibt, sondern auch die
oft heute erst wirksam werdenden mittel- und langfristi-
gen Entwicklungsperspektiven bereits darstellt.
- (23) Vgl. HAFT 1970, S. 21. Der Vorteil der EDV liegt hierbei
nicht nur in der Schnelligkeit und Billigkeit des Compu=

tereinsatzes, sondern auch in der größeren Verfahrenssicherheit, der fehlerhafte Bearbeitung und damit auch Reklamationen, Widerspruchsverfahren usw. auf ein Minimum reduziert (Vgl. GÖTTLINGER 1972, S. 6).

- (24) LUTZ u.a. 1970, S. 119.
- (25) Ebenda.
- (26) LUTZ u.a. 1970, S. 120.
- (27) LUTZ u.a. 1970, S. 123 - 129
- (28) LUTZ u.a. 1970, S. 129 - 144
- (29) LUTZ u.a. 1970, S. 144 - 153
- (30) Gemeinden mit 10 000 - 25 000 Einwohnern: Typ I; Gemeinden mit 25 000 - 100 000 Einwohnern: Typ III; Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern: Typ VI.
- (31) LUTZ u.a. 1970, S. 153 - 166; vgl. zum Verhältnis von Gemeindegröße, Verwaltungsreform und den Möglichkeiten des EDV-Einsatzes auch BRINCKMANN u.a. 1974, S. 21 - 24.
- (32) Steuer- und Rentenverwaltung stehen hierbei an der Spitze; vgl. HAFT 1970, S. 29 - 62.
- (33) BRINCKMANN u.a. 1974, S. 17.
- (34) GEWERKSCHAFT ÖTV 1968, S. 240.
- (35) In dem von LUTZ u.a. verfaßten Gutachten wird in diesem Zusammenhang etwa auf ein unflexibles Haushaltsrecht, auf den Mangel an Automationsfachkräften, auf die aufgrund zu geringer Mächtigkeit einzelner Vorgänge noch unzureichende Rentabilität des EDV-Einsatzes verwiesen (LUTZ u.a. 1970, S. 166 - 173). Von Bedeutung ist auch ein gewisser Hemmnisfaktor, der sich aus der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik ergibt (Vgl. HAFT 1970, S. 21, Fußnote 76); eingerechnet muß zudem auch ein hoher zeitlicher Faktor bei der Realisierung derartiger Rationalisierungsmaßnahmen im Vergleich zu ihrer Planung werden: die Realisierungsphase umfaßt in der Regel das Dreifache der Planungszeit (Vgl. POTTHOFF 1974, S. 255; vgl. auch GÖTTLINGER 1972, S. 3).
- (36) Vgl. auch LUTZ u.a. 1970, S. 173 - 179.
- (37) Vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1978, S. 8 - 10.
- (38) Vgl. ARMANSKI/PENTH/POHLMANN 1975, S. 91; DÜLL u.a. 1972, S. 33 - 35.
- (39) Vgl. ARMANSKI/PENTH/POHLMANN 1975, S. 92; DÜLL u.a. 1972, S. 38 - 42; FRICKE u.a. 1971, S. 128 - 132.
- (40) Vgl. ARMANSKI/PENTH/POHLMANN 1975, S. 92f.; DÜLL u.a. 1972, S. 33.
- (41) Vgl. ARMANSKI/PENTH/POHLMANN 1975, S. 94; DÜLL u.a. 1972, S. 54 - 59.
- (42) Durch diese Automatisierungsmaßnahmen sank der Personalbedarf (einschließlich Instandsetzungsarbeiten) gegenüber

der manuellen Vermittlung und Abrechnung von 1 auf 0,2 Beschäftigte auf 10 000 Gespräche (ARMANSKI/PENTH/POHL=MANN 1975, S. 96; vgl. FRICKE u.a. 1971, S. 126 - 128; DÜLL u.a. 1972, S. 65 - 72).

- (43) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 198; WEIMER 1974, S.82 - 85.
- (44) Vgl. WEIMER 1974, S. 82.
- (45) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 199.
- (46) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 193.
- (47) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 196; FRICKE u.a. 1971, S. 98 -107.
- (48) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 193, 196f.
- (49) Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 201.
- (50) Grundlegende technische Weiterentwicklungen, wie die Schlämbarmachung des Mülls durch Müllzerkleinerer, der Bau dezentraler Kleinmüllverbrennungsanlagen oder Müllsammelstellen, wie sie technisch bereits möglich wären, sind faktisch noch ohne Bedeutung (Vgl. LUTZ u.a. 1968, S. 203).
- (51) Gegenüber einer auf die externen Effekte der Bildung gerichteten Bildungs-Ökonomie, die mittlerweile einen breiten Raum in der wissenschaftlichen Literatur einnimmt, ist die innere Ökonomie relativ unterentwickelt, so daß heute noch nicht von einem gesicherten Instrumentarium und Wissensstand gesprochen werden kann (Vgl. VON RECUM 1969, S. 58). Einen Überblick über den Stand der Diskussion in der Bundesrepublik geben BECKER/JUNGBLUTH 1974, S. 100 - 106. Demzufolge ist die Literatur zu dieser Frage noch nicht über grobe Schätzungen und vereinzelte, kaum verallgemeinerungsfähige Erfahrungsberichte hinausgekommen.
- (52) VON RECUM 1969, S. 66
- (53) CORELL 1965, S. 21
- (54) SCHÄFER 1977, S. 241)
- (55) FRANK 1975, S. 172 - 174
- (56) VON RECUM 1969, S. 61 - 65
- (57) VON RECUM 1969, S. 78
- (58) VON RECUM 1969, S. 80 - 82
- (59) FERNUNIVERSITÄT 1974, S. 85
- (60) EHMANN 1974; BRÜGGEMANN 1974
- (61) Vgl. WEDEMEYER/BERN 1971, S. 45f.
- (62) FERNUNIVERSITÄT 1974, S. 44
- (63) BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG 1973, S. 39
- (64) BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG 1973, S. 75
- (65) Dabei können private, freigemeinnützige und öffentliche Krankenhäuser als im Sinne unserer Fragestellung gleich=

artig angesehen werden, da die Struktur des Personaleinsatzes weitestgehend identisch ist (Vgl. WEISSENBÖCK 1974, S. 174).

- (66) Vgl. EICHHORN 1974, S. 270.
- (67) Vgl. FLAHAULT 1975.
- (68) Vgl. KAUFMANN 1975, S. 121.
- (69) Vgl. KAUFMANN 1975, S. 30f.; eine Untersuchung über die Ersetzung hochqualifizierten durch weniger qualifiziertes Pflegepersonal in den städtischen Krankenhäusern New Yorks kommt zu dem Ergebnis, daß derartige Maßnahmen in relevantem Umfang möglich sind, ohne daß sich dadurch die Qualität der medizinischen Versorgung in erkennbarem Umfang verschlechtert (Vgl. FOTTLER 1972, S. 124).
- (70) Vgl. SWERTZ 1973, S. 52f.
- (71) VOLKHOLZ 1973, S. 53f.; in der Tendenz gleichgerichtet äußern sich LEVITT 1972, S. 36f.; CHESTER 1975, S. 15; VON FERBER 1975, S. 71; KLARMAN 1975, S. 8; KOHN/WHITE 1976, S. 106; REINERS/VOLKHOLZ 1977, S. 134.
- (72) In diesem Bereich müssen die Vorbehalte gegen eine ökonomische Betrachtungsweise, wie sie im Bereich der materiellen Produktion üblich und zulässig ist, noch stärker sein als im Bildungs- und Gesundheitswesen; grundlegend hierzu GERBER 1962, S. 91 - 94.
- (73) Vgl. etwa LANG 1968, S. 159 - 165.
- (74) Vgl. NEUBAUER 1973, S. 461.
- (75) Vgl. WEISSBUCH 1973/74, S. 65.
- (76) Kaderung bedeutet hierbei die Verdünnung des Personalbestandes einzelner Einheiten um diejenigen Dienstposten, die in Friedenszeiten nicht unbedingt besetzt sein müssen; damit diese auf die Verminderung der Personalkosten zielende Maßnahme keine Herabsetzung der Einsatzfähigkeit der verdünnten Einheiten bewirkt, sollen gleichzeitig in verstärkter Zahl Wehrpflichtige nach der Entlassung aus dem Grundwehrdienst ein ganzes Jahr lang der Verfügungsbereitschaft unterliegen, d.h. jederzeit innerhalb weniger Tage zur Auffüllung der gekaderten Einheiten herangezogen werden können (WEISSBUCH 1973/74, S. 71f.).
- (77) Vgl. WEISSBUCH 1975/76, S. 111 - 115.
- (78) Vgl. HARDEWIG 1974, S. 9f.
- (79) PERSONALSTRUKTURKOMMISSION 1971, S. 13.
- (80) So zum Beispiel beim Übergang zum Einmannbetrieb im öffentlichen Personennahverkehr. Vgl. WEIMER 1974, S. 74
- (81) Vgl. BRINCKMANN u.a. 1974, S. 89.
- (82) Vgl. WEIMER 1974, S. 71.
- (83) Vgl. WEIMER 1974, S. 71; LUTZ u.a. 1970, S. 185
- (84) Vgl. BRINCKMANN u.a. 1974, S. 89.

- (85) Vgl. WEIMER 1974, S. 72; LUTZ u.a. 1970, S. 186f.;
BRINCKMANN u.a. 1974, S. 89; ARMANSKI/PENTH/POHLMANN
1975, S. 100.
- (86) Vgl. STÖCKLE 1970
- (87) Vgl. WEIMER 1974, S. 74; LUTZ u.a. 1970, S. 243; PÖHLER
1974, S. 65f.; GEWERKSCHAFT ÖTV 1978, S. 17.
- (88) Vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1968, S. 245.
- (89) Vgl. LUTZ u.a. 1970, S. 188.
- (90) LUTZ weist selbst darauf hin, daß bei der Einführung von
EDV-Anlagen die Chance für eine Verbesserung der sozialen
Situation zunächst noch für eine größere Zahl von Be-
schäftigten gegeben sei, und daß sich erst im Laufe des
massenhaften Einsatzes der EDV zeige, daß diese Verbes-
serungen nur für einen relativ kleinen Teil der Betroffe-
nen gelte (GEWERKSCHAFT ÖTV 1968, S. 243).
- (91) Vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1968, S. 246, 269.
- (92) Vgl. BRINCKMANN u.a. 1974, S. 84.
- (93) Vgl. BRINCKMANN u.a. 1974, S. 85; WEIMER 1974, S. 80.
- (94) Vgl. ARMANSKI/PENTH/POHLMANN 1975, S. 99; WEIMER 1974,
S. 80; GEWERKSCHAFT ÖTV 1978, S. 19 - 27.
- (95) Vgl. WEIMER 1974, S. 78; FRICKE u.a. 1971, S. 111.
- (96) Vgl. BRINCKMANN u.a. 1974, S. 85f.; GEWERKSCHAFT ÖTV 1978,
S. 17f.; PÖHLER 1974, S. 60f.
- (97) In diesem Sinne muß unseres Erachtens auch die Aussage
TOFAUTES modifiziert werden, der im wesentlichen nur den
gewachsenen Output an öffentlichen Dienstleistungen für
das Anwachsen der Personalzahlen im öffentlichen Dienst
verantwortlich macht (TOFAUTE 1974, S. 206).
- (98) Entsprechend genaue Berechnungen für das Gesetz selbst,
dessen Bestimmungen in einigen Punkten gegenüber dem
Entwurf der Bundesregierung geändert wurden, liegen nicht
vor.
- (99) Vgl. TOFAUTE 1974, S. 100f.
- (100) Vgl. TOFAUTE 1974, S. 120, 125.
- (101) Vgl. TOFAUTE 1974, S. 121 - 151.
- (102) Vgl. KLEMM/KÖHLER 1976, S. 77.
- (103) Vgl. KLEMM/KÖHLER 1976, S. 36
- (104) Vgl. KLEMM/KÖHLER 1976, S. 36f.
- (105) Vgl. TOFAUTE 1977, S. 89 - 96. Dieser Sachverhalt wird
auch von den Befürwortern der Privatisierung im Grunde
nicht geleugnet, wenn auch anders bewertet (Vgl. KARL-
-BRÄUER-INSTITUT 1978, S. 58 - 62, 72 - 77).
- (105a) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 342
- (106) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 356f.

- (107) Vgl. STUDIENKOMMISSION 1973, S. 120
- (108) Die Gewerkschaft lehnt allerdings die Restriktionen des Streikrechts ab, wie sie im Minderheits-Votum vorgesehen ist (Vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1974, S. 7).
- (109) GEWERKSCHAFT ÖTV 1971, S. 74.
- (110) 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 130f.
- (111) Vgl. 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 59f., 286, 306f., 319.
- (112) GEWERKSCHAFT ÖTV 1974, S. 7.
- (113) Vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1976b, S. 20.
- (114) Vgl. auch FEINDT 1973, S. 200; ULE 1973; MEIER 1974, S. 194; STEINER 1975, S. 142.
- (115) Bestimmte Ausnahmen hiervon gibt es nur im Bereich der Post, der Bahn und der Bundesbank; hier ist die Gewährung von Belohnungen oder Zuwendungen in besonderen Fällen und für besondere Leistungen möglich (Vgl. GEISSLER 1971, S. 155 - 168).
- (116) BAUM/HINRICHS/POTRATZ 1974, S. 282; vgl. auch DAMMANN 1974, S. 485.
- (117) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 236.
- (118) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 290.
- (119) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 212f.
- (120) Vgl. SEEWALD 1973.
- (121) Positive Einschätzungen finden sich bei TRIEBE/FISCHER/ULRICH 1973; kritisch äußert sich DÜCHS 1976; vgl. auch die grundlegenden Ausführungen von HELFERT 1974.
- (122) GEWERKSCHAFT ÖTV 1976a, S. 7. Wie schwierig die inner-gewerkschaftliche Diskussion zu dieser Frage ist, belegen auch die auf dem 8. Gewerkschaftstag 1976 eingebrachten Anträge, die einhellig die Durchsetzung des "Leistungsprinzips" befürworten, an den von der Studienkommission und dem Innenminister vorgeschlagenen Einzelregelungen jedoch heftige Kritik üben (Vgl. 8. ÖTV-ANTRÄGE, Initiativantrag 164/A und Anträge 165, 168, 191).
- (123) Vgl. DAMMANN 1974, S. 490f.
- (124) Die Studienkommission geht in ihrem Bericht davon aus, daß die Kosten der Realisierung aller Reformvorschläge sich auf etwa 7 % des Gesamtpersonalaufwandes belaufen würden, glaubt aber zugleich, daß der durch die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes erzielte Nutzen - ohne ihn zu quantifizieren - in einem angemessenen Verhältnis hierzu stehe (Vgl. STUDIENKOMMISSION 1973, S. 400). Ebenso unbestimmt ist die Aussage im Aktionsprogramm des Innenministers, der für die Erprobung und Entwicklung der vorgeschlagenen Instrumente Kosten in einer Größenordnung von 50 bis 60 Mio DM veranschlagt, langfristig aber eine nicht näher beschriebene "Senkung der Personalkosten des öffentlichen

Dienstes" sowie eine Erhöhung der "Qualität und Quantität der Leistungen des öffentlichen Dienstes" erwartet (GEWERKSCHAFT ÖTV 1976b, S. 26).

- (125) FORSTHOFF u.a. 1973, S. 711.
- (126) FORSTHOFF u.a. 1973, S. 295.
- (127) FORSTHOFF u.a. 1973, S. 159f., 715.
- (128) FORSTHOFF u.a. 1973, S. 517.
- (129) FORSTHOFF u.a. 1973, S. 294, 713.
- (130) STUDIENKOMMISSION 1973, S. 392.
- (131) Bei einer im Jahre 1976 publizierten Analyse der bereits 1963 in Rheinland-Pfalz eingeleiteten Verwaltungsreform kommen EICHHORN/SIEDENTOPF zu der Einschätzung, daß die bisher in diesem Land entwickelten Methoden der Personalsteuerung immer noch nicht anwendungsreif seien (EICHHORN/SIEDENTOPF 1976, S. 245)! Vgl. zu dieser Problematik auch LAUX 1976, S. 137 - 139.
- (132) Vgl. STEINBACH 1973.
- (133) Genauere Angaben hierzu S. 133f. dieser Untersuchung.
- (134) Wenig plausibel erscheint die Einschätzung WEITBRECHTS, der eine "Gefahr der Politisierung" (!) nur dann sieht, wenn das Parlament die Letztentscheidung über die Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes habe (WEITBRECHT 1973, S. 11, 30).
- (135) KELLER hat diesen Gedankengang auf der Grundlage der Theoreme der "Neuen politischen Ökonomie" formuliert (KELLER 1977, S. 119 - 126). Wir schließen uns hinsichtlich dieser Grundlage der Kritik ELSNERS an, der insbesondere die in der Neuen politischen Ökonomie vorliegende Verengung des Verständnisses der ökonomischen Staatstätigkeit, die die "systemhafte ('gesamt-kapitalistische') Bedeutung des Staates als Bedingung 'privater' ökonomischer Aktivität" (ELSNER 1975/76, S. 75) grundlegend verkenne, bemängelt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß wir die dargestellte Möglichkeit der Sanktionierung des Verhaltens öffentlicher Arbeitgeber durch das Wahlverhalten der Betroffenen gänzlich bestreiten; es bedeutet bloß eine Relativierung der Bedeutung dieser Möglichkeiten.
- (136) BANK 1968, S. 31 - 37. Einschränkend muß allerdings hinzugefügt werden, daß diese Untersuchung sich einerseits nur auf die Zeit bis zur Bundestagswahl 1965 bezieht und andererseits das Verhalten der Exekutivspitze in Tarifverhandlungen mit den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes nicht berücksichtigt.
- (137) BILD 20.9.69, S. 1, 8.
- (138) SPIEGEL 53/69, S. 33.

- (139) SPIEGEL 40/70, S. 30; 44/70, S. 30, 34; 50/71, S. 52; 4/72, S. 23; vgl. auch SPIEGEL 26/75, S. 52.
- (140) BILD 6.1.75, S. 1; vgl. SPIEGEL 3/75, S. 28f.
- (141) SPIEGEL 30/75, S. 17; vgl. SPIEGEL 32/75, S. 26; 30/75, S. 17f. Wenige Wochen vorher noch verteidigt Bundeskanzler Schmidt auf dem SPD-Parteitag 1975 den öffentlichen Dienst in globaler Weise - dies ebenfalls im Hinblick auf die Bundestagswahl 1976 (SPD 1975, S. 222).
- (142) 23. CDU, S. 246; vgl. 24. CDU, S. 203.
- (143) 7. BT, S. 12905BC; vgl. SPIEGEL 39/76, S. 41.
- (144) Anders ist nur die Situation bei der zuvor unter die Maßnahmen der "unechten" Rationalisierung gezählten Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: bei der eigentlichen Privatisierung handelt es sich um einen zeitlich genau begrenzten einmaligen Akt; der Rationalisierungseffekt realisiert sich danach sozusagen spontan dadurch, daß die strategischen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes ein für alle Male aufgehoben worden sind.
- (145) Diese Annahme muß näher erläutert werden: Sicherlich haben in dem Zeitraum, der in dieser Untersuchung einer Analyse unterzogen wird, die sozialen Auseinandersetzungen zwischen Lohnarbeit und Kapital in der Bundesrepublik an Bedeutung gewonnen, wenn man zum Vergleich den Zeitraum bis Mitte der sechziger Jahre heranzieht (Vgl. etwa STEINHAUS 1975, S. 164 - 180). Sie bleiben in Umfang und Qualität allerdings noch weit hinter den Kämpfen der Arbeiterbewegung etwa in Frankreich und Italien zurück, wo dieser Kampf zunehmend politischen Charakter annimmt und die kapitalistische Gesellschaftsordnung tendenziell immer deutlicher infrage stellt. Demgegenüber ist beispielsweise für die Septemberstreiks 1969 in der Bundesrepublik nachgewiesen worden, welche relativ beschränkten Zielsetzungen diese Auseinandersetzungen verfolgten (Vgl. SCHUMANN u.a. 1971, S. 162).
- (146) Vgl. ZOLL 1976, S. 67 - 72.
- (147) Vgl. ZOLL 1976, S. 136f.
- (148) Vgl. SCHUMANN u.a. 1971, S. 163.
- (149) Vgl. BERGMANN/JACOBI/MÜLLER-JENTSCH 1975, S. 20. An dieser Stelle beschäftigen wir uns nur mit der Frage der Systemgrenze; in der realen Diskussion treten daneben Argumentationen auf, die sich auf die Geldwertstabilität und auf Ziele der Konjunkturpolitik beziehen. Diesbezüglich bestehen jedoch zwischen der Problematik in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst keine grundlegenden Unterschiede, so daß wir diese Problematik an dieser Stelle, an der die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes herausgearbeitet werden sollen, nicht weiter verfolgen wollen.

- (150) BERGMANN/JACOBI/MÜLLER-JENTSCH 1975, S. 316.
- (151) BERGMANN/JACOBI/MÜLLER-JENTSCH 1975, S. 30; seit Ende der sechziger Jahre sehen die Autoren allerdings Indizien für eine Krise dieser kooperativen Tarifpolitik, die aus der zunehmenden Krisenhaftigkeit der Wirtschaft und der Gesellschaft der Bundesrepublik resultiere (BERGMANN/JACOBI/MÜLLER-JENTSCH 1975, S. 317 - 321).
- (152) Vgl. PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 280.
- (153) Vgl. PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 284.
- (154) Vgl. PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 296.
- (155) Was zuletzt bezüglich der Lohnforderungen ausgeführt wird, gilt sinngemäß auch für alle anderen Forderungen zur Verbesserung der sozialen Lage der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sowie für Versuche zur Abwehr von Verschlechterungen dieser Lage.
- (156) PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 299.
- (157) PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 299; vgl. SONTHEIMER/BLEEK 1973, S. 16; ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 31 - 33.
- (158) ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 35.
- (159) Vgl. hierzu etwa ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 31 - 47.
- (160) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949, BGBI. 1
- (161) Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts v. 1.7.1957, BGBI. I 667, § 2, Abs. 1; vgl. auch WIESE 1972, S. 98 - 100.
- (162) Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts v. 1.7.1957, BGBI. I 667, § 36, § 48; vgl. WIESE 1972, S. 94 - 98.
- (163) Es erscheint zweifelhaft, ob die von RONNEBERGER/RÖDEL vorgelegte Untersuchung zum "sozialen Bewußtsein von Beamten in der Bundesrepublik" (RONNEBERGER/RÖDEL 1971) auch nur für die Beamten des öffentlichen Dienstes einen brauchbaren Beitrag zu unserer Fragestellung leisten kann. Die grundsätzliche Kritik an dieser Untersuchung muß bereits an dem praktizierten Verfahren der "Schlüsselpersonenbefragung" ansetzen: "Der Deutsche Beamtenbund wurde ersucht, seine Mitgliedsverbände darum zu bitten, Namen von Beamten aus deren jeweiligen Bereich zu benennen, die als Sachkenner im obigen Sinne bezeichnet werden können." (RONNEBERGER/RÖDEL 1971, S. 59) Dieses Auswahlverfahren läßt erwarten, daß die auf diese Weise ermittelten 335 Schlüsselpersonen bezüglich ihres Selbstverständnisses sicher insoweit nicht für die Gesamtheit der Beamten als repräsentativ angesehen werden dürfen, als sie wohl mehr oder weniger typische Vertreter des Beamtenbundes sind, der jedoch nicht die Beamtenschaft insgesamt repräsentiert.
- (164) Vgl. HOPF 1974, S. 39.

- (165) HOPF 1974, S. 110.
- (166) HOPF 1974, S. 129.
- (167) HOPF 1974, S. 137.
- (168) ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 180. Bei jüngeren Beamten ist diese Einstellung weniger stark ausgeprägt als bei älteren (Vgl. ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 182).
- (169) ELLWEIN/ZOLL 1973, S. 176.
- (170) ELLWEIN 1977, S. 377.
- (171) Konsequenterweise wertet der Deutsche Beamtenbund den - von der Gewerkschaft ÖTV heftig angegriffenen - Kommissionsbericht "insgesamt als positiv" (LOSCHELDER 1976, Sp. 1567).
- (172) Vgl. HERDER-DORNEICH/KÖTZ 1972, S. 78 - 85.
- (173) Vgl. HERDER-DORNEICH/KÖTZ 1972, S. 41.
- (174) Vgl. VOLKHOLZ 1973, S. 94; LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 163, 166, 174.
- (175) Die von LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 179 - 185, angesprochene Projektarbeit ist wohl identisch mit der von VOLKHOLZ 1973, S. 99 - 104, referierten Untersuchung.
- (176) LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 182.
- (177) LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 183.
- (178) LEITNER-BOTSCHAFTER bezeichnet diese Typologie selbst als methodisch unsauber, da sie weder in sich vollständig, noch in sich korrekt abgegrenzt sei; da zur Bildung der Typologie verschiedene Dimensionen verwandt worden seien, sei es möglich, daß eine einzelne Schwester durchaus in sich verschiedene Typen kombinieren könne (LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, S. 184). VOLKHOLZ, der die gleiche Typologie mit geringfügigen Modifikationen wiedergibt, begründet den Verzicht auf eine quantitative Auswertung der Untersuchung mit der allzu großen Heterogenität der Gesprächsgruppen, in denen die Ergebnisse gewonnen wurden, und mit dem langen Zeitraum, über den sich die Diskussionen erstreckten (VOLKHOLZ 1973, S. 99).
- (179) VOLKHOLZ 1973, S. 102.
- (180) Vgl. REINERS/VOLKHOLZ 1977, S. 149)
- (181) Vgl. REINERS/VOLKHOLZ 1977, S. 150f.
- (182) REINERS/VOLKHOLZ 1977, S. 151.
- (183) BULLETIN 1971, S. 1764; vgl. BULLETIN 1971, S. 852; 1975, S. 226, 228.
- (184) 7. BT, S. 12891B.

Anmerkungen zu Teil 2 (S. 93 - 189)

- (1) SPIEGEL 51/74, S. 28.
- (2) SPIEGEL 6/74, S. 23; vgl. SPIEGEL 3/75, S. 28.
- (3) SPIEGEL 51/74, S. 31.
- (4) BILD 17.8.74, S. 2.
- (5) GUTACHTEN 1972, S. 7.
- (6) GUTACHTEN 1972, S. 113. Das Gutachten weist ferner darauf hin, daß die Qualifikationsstruktur der Beamtenschaft anders als die der Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft sei; daher seien Vergleiche von Durchschnittswerten wenig aussagekräftig (GUTACHTEN 1972, S. 113).
- (7) Auf das wenig ergiebige Ergebnis des ebenfalls noch durchgeführten "Stichmannvergleichs" soll nicht mehr besonders eingegangen werden; vgl. GUTACHTEN 1972, S. 115.
- (8) GUTACHTEN 1972, S. 116; dieser Aussage liegt der Vergleich nach Abzug der genannten Beiträge zugrunde.
- (9) SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975; die nachfolgenden Überlegungen folgen im wesentlichen dieser Untersuchung; wenn möglich und sinnvoll, wurden neuere oder bessere statistische Daten nachgetragen.
- (10) Es könnte naheliegend erscheinen, allein mit den Ergebnissen der Volkszählung vom 27.5.1970 zu operieren, indem man die Qualifikationsstruktur der gesamten Erwerbsbevölkerung mit der unter der Bezeichnung "Gebietskörperschaften und Sozialversicherung" zusammengefaßten Beschäftigtengruppen vergleicht. Ein solcher Vergleich erscheint uns allerdings aufgrund der Systematik der Berufe, wie sie bei der Volkszählung 1970 verwendet wird, noch weniger aussagekräftig: Denn unter der Kategorie "Gebietskörperschaften und Sozialversicherung" sind die Beschäftigten von Bundesbahn und Bundespost, Schulen, Krankenhäusern und anderen Anstalten und Einrichtungen nicht erfaßt, die nach unserer Definition dem öffentlichen Dienst zuzurechnen sind und die dessen Qualifikationsstruktur wesentlich prägen (Vgl. zur Systematik der Berufe bei der Volkszählung 1970: StBA, FS A, Volkszählung 1970, H 17, S. 126 - 129). Auch eine gesonderte Betrachtung der in der Volkszählung verwendeten Statusbezeichnung "Beamter" würde allein für die Beamten noch keine brauchbaren Teilergebnisse bringen, weil die Volkszählung zu den "Beamten" nicht nur solche im Sinne unserer Definition rechnet, sondern darüberhinaus die Geistlichen der Evangelischen Kirche in Deutschland und der römisch-katholischen Kirche sowie die Soldaten der Bundeswehr einschließlich Wehrpflichtiger und Wehrübender (StBA, FS A, Volkszählung 1970, H 17, S. 13). Es ist anzunehmen, daß die auch bei SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975, S. 34 - 36, zitierten Ergebnisse der Berechnung der Akademikerquote in Privatwirtschaft und öffentlichem

Dienst von KOHLER/LAMBERTZ auf einer Abgrenzung der Berufsgruppen beruht, wie sie in der Volkszählung vorgenommen wird (Vgl. KOHLER/LAMBERTZ 1974); eine Auseinandersetzung mit diesen Ergebnissen erübrigt sich daher.

- (11) Die Daten des DIW sind für unsere Zwecke wohl nur bedingt aussagekräftig und auch nicht völlig zuverlässig; einerseits entspricht die hier verwendete Kategorie "Öffentlicher Dienst" nicht derjenigen, wie sie unserer Untersuchung zugrunde liegt: nicht in ihr enthalten sind die Beschäftigten von Post und Bahn. Andererseits fehlen jegliche Nachweise für die Herkunft der Daten. Die Zahlen im einzelnen sind wohl nicht völlig korrekt; so erscheint etwa die Angabe der Arbeiterinneneinkommen im öffentlichen Dienst für das Jahr 1974 unwahrscheinlich, wenn man sie mit den entsprechenden Daten der Jahre davor und danach vergleicht. Da die amtliche Statistik jedoch Daten über die reale Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst in dieser aufgeschlüsselten Form nicht liefert, müssen wir an dieser Stelle - wie auch einige Male später - auf die Daten des DIW trotz aller Einwände zurückgreifen.
- (12) Trotzdem ist das durchschnittliche Einkommen der Frauen im öffentlichen Dienst geringer als das der Männer; dies ist u.a. wiederum auf die schlechtere Qualifikationsstruktur bei den Frauen zurückzuführen (Vgl. SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975, S. 40 - 42).
- (13) Nämlich durch eine Auszählung der sogenannten G-Kartei der Arbeitsämter, in der alle deutschen Arbeiter und Angestellten (einschl. Lehrlinge) erfaßt sind, deren Name mit dem Buchstaben G beginnt. Die G-Kartei enthält keine Beamten, Soldaten und Heimarbeiter.
- (14) In beiden Bereichen zeigt sich im großen und ganzen die gleiche Grundtendenz, ohne daß jedoch eine detailliertere Interpretation möglich wäre; denn die vorliegenden Durchschnittswerte lassen, da es sich um Querschnitts- und nicht um Längsschnittsuntersuchungen handelt, kaum Schlüsse auf die individuelle Einkommensentwicklung im Laufe der Berufstätigkeit eines Lohnabhängigen zu: um zu einigermaßen aussagekräftigen Daten zu kommen, müßten zusätzlich Untersuchungen über die jeweilige Qualifikationsstruktur in den einzelnen Altersklassen, über Beförderungen, über Prozesse der Mobilität zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst usw. angestellt und ausgewertet werden.
- (15) Der Wert von 54,9 % ergibt sich bei den männlichen Angestellten, die häusliche Dienste verrichten, der Wert von 137,9 % bei den weiblichen Arbeiterinnen im Bergbau.
- (16) Um eine leichtere Vergleichbarkeit mit den Angaben der amtlichen Statistik zu ermöglichen, wurden die Daten auf das Basisjahr 1970 = 100 bezogen.

- (16a) BILD 17.8.74, S. 2; SPIEGEL 51/74, S. 31 - 36. Die Artikel basieren im wesentlichen auf einer Aufstellung der Deutschen Presseagentur, die im gleichen Zeitraum auch von einer Reihe andere Presseorgane in ähnlicher Form publiziert wird.
- (17) Vgl. auch BILD 22.11.74, S. 1; 30.8.75, S. 1; SPIEGEL 6/74, S. 24; 12/75, S. 26; 24/75, S. 21; 17/76, S. 39 - 39.
- (18) BILD 22.7.75, S. 1; 27.8.75, S. 1; SPIEGEL 30/75, S. 18; 35/75, S. 20; 7. BT, S. 12891BC.
- (19) BILD 2.2.76, S. 2; SPIEGEL 35/75, S. 20.
- (20) BILD 17.8.74, S. 2.
- (21) BILD 14.1.75, S. 2.
- (22) Ebenda.
- (23) BILD 15.5.76, S. 1.
- (24) BILD 26.11.71, S. 5; SPIEGEL 19/70, S. 107; 33/70, S. 67; 4/71, S. 126; 50/71, S. 52 - 54.
- (25) BILD 6.4.71, S. 7; 15.4.71, S. 4; 1.10.71, S. 1. Vgl. auch die Darstellung eines ähnlichen Falles in Fulda: BILD 21.10.71, S. 2.
- (26) SPIEGEL 33/70, S. 67; 7/74, S. 26f; 11/74, S. 73 - 75; vgl. auch BILD 17.7.74, S. 8.
- (27) SPIEGEL 11/74, S. 73 - 75.
- (28) BILD 13.1.70, S. 6; 4.10.71, S. 2; 10.12.70, S. 1; 21.10.71, S. 2; 5.11.74, S. 2, 8; 24.4.75, S. 1; 17.9.75, S. 2; SPIEGEL 51/69, S. 49 - 52.
- (29) BILD 17.7.74, S. 8; 17.9.74, S. 4; 15.8.75, S. 3; 8.9.75, S. 2; 14.11.75, S. 1f.; 18.2.76, S. 2; 4.3.76, S. 10; SPIEGEL 38/75, S. 60 - 65.
- (30) SPIEGEL 19/70, S. 3.
- (31) SPIEGEL 7/74, S. 26.
- (32) SPIEGEL 11/74, S. 73.
- (33) Vgl. STEINHAUS 1975, S. 152.
- (34) Vgl. JUNCKER 1976, Sp. 1448.
- (35) HEUBECK 1970, S. 55.
- (36) Vgl. HESSE 1976, Sp. 1712 - 1720.
- (37) Vgl. JUNCKER 1976, Sp. 1450.
- (38) GUTACHTEN 1972, S. 116.
- (39) BRINKMANN 1973, S. 31. In diesem Sinne ist auch wohl zu verstehen, daß JUNCKER die Zahlung eines Ruhegehaltes damit begründet, daß der Beamte während seines Berufslebens Einschränkungen wirtschaftlicher Art auf sich genommen habe (JUNCKER 1976, Sp. 1444).
- (40) Vgl. HOFFMANN 1976, Sp. 447.

- (41) Vgl. HOFFMANN 1976, Sp. 453.
- (42) Vgl. BRINKMANN 1976, Sp. 504f.
- (43) PLEISS 1976, Sp. 1142.
- (44) Ebenda.
- (45) Vgl. WINGEN 1976, Sp. 857 - 859.
- (46) BT-Drs. 7/4127, S. 40.
- (47) Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur v. 18.12.75, BGBI. I 3091, Art. 1, § 1, Nr. 5d.
- (48) KELLER 1976, Sp. 990.
- (49) KELLER 1976, Sp. 991.
- (50) KELLER 1976, Sp. 992.
- (51) Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur v. 18.12.75, BGBI. I 3091, Art. 1, § 5.
- (52) Vgl. LEMHÖFER 1976, Sp. 1647.
- (53) Gesetz über die Lohnstatistik v. 18.5.56, BGBI. I 429, § 7, § 8, Abs. 2.
- (54) Vgl. BT-Drs. II/1994, S. 6f.
- (55) Vgl. StBA, FS M, R 17, V, 1968.
- (56) Für die Struktur der Personalausgaben im öffentlichen Dienst vgl. etwa: StBA, FS L, R 1, II, 1972, S. 19f., 52. Für die Struktur etwa gleichzeitig erhobener Personalnebenkosten in der privaten Wirtschaft vgl. etwa: StBA, FS M, R 15, Sonderbeitrag: Aufwendungen der Arbeitgeber für Personal- und Personalnebenkosten im Produzierenden Gewerbe 1972, S. 14 - 16.
- (57) Vgl. PLEISS 1976, Sp. 1146 - 1149.
- (58) Vgl. PLEISS 1976, Sp. 1149f.
- (59) Vgl. neben der amtlichen Statistik auch DIERKES/VAN DEN BERGH 1976, S. 118f.
- (60) 7. BT, S. 13659B; vgl. SPIEGEL 25/73, S. 26.
- (61) SPIEGEL 51/74, S. 40; vgl. BULLETIN 1971, S. 1763.
- (62) SPIEGEL 16/75, S. 55, 62.
- (63) BILD 18.5.76, S. 2; vgl. BILD 20.5.76, S. 1.
- (64) SPIEGEL 49/75, S. 27.
- (65) SPIEGEL 50/75, S. 30. Es ist möglich, daß mit dem ersten zitierten Satz der tarifvertraglich bzw. auf dem Verordnungswege geregelte Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit gemeint ist; im Kontext mit dem darauffolgenden Satz drängt sich jedoch der Eindruck auf, die Aussage beziehe sich auf die Intensität der Arbeit. Vgl. SPIEGEL 16/75, S. 58.
- (66) BILD 31.8.74, S. 2.

- (67) So etwa ALTVATER 1972, S. 15, Fußnote 24a.
- (68) So etwa PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, S. 296.
- (69) MOTHS/WULF-MATHIES 1973, S. 42. Zur Interpretation dieser Zahlen muß beachtet werden, daß einerseits der hier angesprochene Bereich der Hilfsreferenten in einem Ministerium sicher nicht als repräsentativ für den öffentlichen Dienst insgesamt gelten kann, daß andererseits durch die Form der Datenerhebung Verfälschungen möglich sind (Vgl. MOTHS/WULF-MATHIES 1973, S. 41f.).
- (70) Vgl. SAUERBORN 1977, S. 21 - 27.
- (71) Vgl. MINSEN 1977, S. 64f.
- (72) Vgl. auch TOFAUTE 1977, S. 94f.
- (73) BILD 2.2.76, S. 3; SPIEGEL 24/75, S. 21.
- (74) Vgl. BOHLING 1976, Sp. 32.
- (75) SPIEGEL 40/75, S. 68.
- (76) BILD 31.8.74, S. 1.
- (77) Als Quelle wird das Statistische Bundesamt angegeben - ohne weitere Spezifizierung. Es bleibt unklar, auf welche Untersuchungen bzw. Publikationen des Statistischen Bundesamtes das BÖRSEN- UND WIRTSCHAFTSHANDBUCH sich dabei stützt. Nach unserem Informationsstand existieren für den öffentlichen Dienst keine derartigen Aufstellungen der absoluten Wochenarbeitszeiten, wohl aber Indexreihen, die in unserem Untersuchungszusammenhang jedoch nicht aussagekräftig sind. Es bleibt auch unklar, wie die hier verwendete Kategorie "Öffentlicher Dienst" abgegrenzt ist.
- Von seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung liegen für Oktober 1973 und Oktober 1974 Berechnungen über die durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten für Arbeiter und Angestellte vor, die durch die Auswertung von Tarifverträgen möglich wurden (Vgl. CLASEN 1974, S. 11f., 691f.). Diese Berechnungen weichen zum Teil nicht unerheblich von denen des BÖRSEN- UND WIRTSCHAFTSHANDBUCHES ab, was aber durch die Art der Erhebung und Darstellung bedingt sein kann: Einerseits liegt ihnen eine andere Systematik der Wirtschaftsbereiche zugrunde (Der öffentliche Dienst wird hier innerhalb der Kategorie "Öffentliche und private Dienstleistungen" erfaßt.), andererseits operiert das BÖRSEN- UND WIRTSCHAFTSHANDBUCH mit Jahresdurchschnittswerten, während CLASEN die Werte im Oktober des jeweiligen Jahres darstellt.
- (78) Vgl. SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975, S. 55.
- (79) Vgl. Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten v. 6.12.68, BGBI. I 1319; Sechste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten v. 24.9.74, BGBI. I 2354.
- (80) Vgl. SCHÄFER/SKIBA/TOFAUTE 1975, S. 55, Anmerkung 2.

- (81) SPIEGEL 51/74, S. 31.
- (82) SPIEGEL 48/71, S. 34; vgl. BILD 22.11.74, S. 1; SPIEGEL 6/74, S. 23; 16/75, S. 60. Differenzierter bereits: BULLETIN 1973, S. 403.
- (83) SPIEGEL 30/75, S. 18.
- (84) Beim mittelbaren öffentlichen Dienst ist eine genauere Aufschlüsselung der hier mit 16,1 % vertretenen Angestellten mit Beamtenbesoldung danach, ob ihr Vertrag noch kündbar ist oder nicht, nicht möglich.
- (85) Vgl. HOLLÄNDER 1976, Sp. 113.
- (86) Die aufgrund des novellierten Gesetzes über die Finanzstatistik in der Fassung vom 12.7.73 (BGBl. I 773) vorgesehene, in dreijährigem Turnus durchgeführte Statistik der Personalfluktuations, die erstmals für den Zeitraum vom 1.7.75 bis zum 30.6.76 durchgeführt wurde, weist als Grund des Abgangs u.a. nur noch "Beendigung des Dienstverhältnisses zum Dienstherrn" aus, ohne daß daraus erkennbar ist, ob der Abgang aufgrund einer Entlassung durch die Beschäftigungsstelle oder auf Wunsch des Beschäftigten erfolgte (Vgl. WiSta 1977, S. 581); sie ist daher für unsere Fragestellung wenig aussagekräftig.
- (87) Eine noch stärkere Aufschlüsselung der Arbeitslosen nach einzelnen Berufsgruppen ist für die Zeit vom September 1973 bis zum September 1976 aufgrund der vorliegenden Daten durchaus möglich (Vgl. ANBA 1976, Sondernummer, S. 79 - 81; 1977, Sondernummer, S. 77 - 79; 1977, S. 178 - 180). In den meisten Berufsordnungen stellt sich allerdings wiederum das Problem, daß auch nach dieser stärkeren Aufschlüsselung eine eindeutige Zuordnung zum öffentlichen Dienst nicht möglich ist.
- (88) Vgl. ANBA 1977, S. 695.
- (88a) Vgl. KLEMM/KÖHLER 1976, S. 35 - 37; SCHERER 1976, S. 9; KALB 1976, S. 34.
- (89) Vgl. KLEMM/KÖHLER 1976, S. 38f.
- (90) Für andere Zeitpunkte liegen keine entsprechend aufgeschlüsselte Daten über Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit vor.
- (91) Abweichend von der Definition der Arbeitslosenquote in der amtlichen Statistik wurden bei uns auch die Soldaten in der Zahl der Erwerbstätigen erfaßt. Zur Ermittlung der Zahl der abhängig Beschäftigten wurde von der Gesamtzahl der Erwerbstätigen die Zahl der Selbständigen und die der mithelfenden Familienangehörigen subtrahiert. Ungenauigkeiten bei der Berechnung der Quote ergeben sich einerseits aus dem Mikrozensus eigenen Stichprobenfehler, andererseits aus der Tatsache, daß die Daten des Mikrozensus jeweils aus der ersten Maihälfte (1975: 11.-17.5.75; 1976: 2. - 8.5.76) stammen, die Zahlen der Arbeitslosen aber jeweils vom Ende des Monats.

- (92) SPIEGEL 14/74, S. 46; vgl. auch SPIEGEL 51/74, S. 36, 38; konkrete Belege hierfür kann der SPIEGEL allerdings nur aus dem Bereich der Ministerialbürokratie beibringen, der nicht als typisch für den gesamten öffentlichen Dienst angesehen werden darf.
- (93) BILD 18.5.76, S. 2; vgl. BILD 17.8.74, S. 2; 22.7.75, S. 1; 27.8.75, S. 1; 20.5.76, S. 1; SPIEGEL 51/74, S. 31, 43; 26/75, S. 50; 30/75, S. 18; 35/75, S. 20. Eine einigermaßen sachliche Auseinandersetzung mit der Problematik findet sich nur im BULLETIN 1975, S. 226.
- (94) So etwa BORELL 1974, S. 20.
- (95) Eine weitere Erhebung der nach Laufbahngruppen und Einstufungen aufgeschlüsselten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurde am 30.6.1977 vorgenommen. Die Ergebnisse sind bisher allerdings nicht veröffentlicht.
- (96) BORELL 1974, S. 17.
- (97) Vgl. WiSta 1971, S. 485.
- (98) Vgl. WEISSBUCH 1970, S. 88.
- (99) Wir verzichten deshalb auch darauf, eine Gegenrechnung zu BORELL vorzulegen.
- (100) BT-Drs. V/891, S. 3.
- (101) Vgl. BT-Drs. V/1694, S. 2, 8.
- (102) Das Gesetz erhält den veränderten Namen: Erstens Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts v. 6.7.67, BGBl. I 629.
- (103) Vgl. BT-Drs. V/2635, S. 2f., 12 - 15.
- (104) Vgl. BT-Drs. V/2635, S. 24.
- (105) Vgl. BT-Drs. V/3693, S. 3.
- (106) Vgl. BT-Drs. V/3693, S. 66.
- (107) Vgl. BT-Drs. V/3827, S. 12.
- (108) Zweites Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts v. 14.5.69, BGBl. I 365.
- (109) Vgl. BT-Drs. VI/1573, S. 2.
- (110) Vgl. BT-Drs. VI/1885, S. 3.
- (111) Erstes Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern v. 18.3.71, BGBl. I 208.
- (112) 6. BT, S. 6029C.
- (113) Gesetz über die Verbesserung der Haushaltsstruktur v. 18.12.75, BGBl. I 3091.
- (114) Wir können im Rahmen dieser Untersuchung nicht auf die Frage eingehen, ob die Beförderungspraxis im öffentlichen Dienst im Einzelfall das Kriterium der individuellen Leistung und Eignung in ausreichendem Maße berücksichtigen kann.

sichtigt; vgl. hierzu die Untersuchungen von LUHMANN/
/MAYNTZ 1973, PIPPKE 1975 und BOHLE 1977.

- (115) Eine Reihe geldwerter Vorteile läßt sich zudem, wie wir gesehen haben, unmittelbar hieraus ableiten; so etwa die Befreiung der Beamten von der Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung.
- (116) DAMMANN 1975a, S. 25.
- (117) Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 6.6.50, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 127, Art. 24, Abs. 1, Satz 3; vgl. STUBY 1978, S. 82f.
- (118) Europäische Sozialcharta v. 18.10.61, BGBl. II 1964, S. 1261 in Verbindung mit BGBl. II 1965, S. 1122, Teil I, Nr. 1 und Teil II, Art. 1; vgl. STUBY 1978, S. 92 - 97.
- (119) BILD 23.9.69, S. 1; vgl. BILD 20.9.69, S. 1.
- (120) SPIEGEL 51/74, S. 43; 7. BT, S. 6601D, 13659B; weitere Eigenbeiträge der BILD-Zeitung: BILD 2.3.74, S. 1; 23.7.75. S. 2.
- (121) BILD 19.10.71, S. 8; 23.1.73, S.2; 16.2.74, S. 2; 6.9.75, S. 2; 12.9.75, S.2; SPIEGEL 51/74, S. 41.
- (122) BILD 16.2.74, S.2; 28.10.74, S. 8; 27.1.75, S. 1; SPIEGEL 3/75, S. 28; 12/75, S. 26.
- (123) BILD 29.4.75, S. 1; 29.4.75, S. 4; 24. CDU, S. 203. Im=plizit vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die gleiche Auffassung, wenn er in seinem Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen eine Reihe von Einsparungsmaßnahmen bei den Personalausgaben vorschlägt, um damit Steuererhöhungen abwehren zu können (BULLETIN 1975, S. 1003 - 1007).
- (124) BILD 25.5.74, S. 2; SPIEGEL 51/74, S. 32; BULLETIN 1974, S. 1083.
- (125) Ohne Spezifizierung: BILD 23.1.73, S. 2; SPIEGEL 44/75, S. 57 - 62.
- (126) BILD 7.11.70, S. 1; 18.8.71, S. 3; 28.12.71, S. 8; 13.7.72, S. 1; 28.11.72, S. 1; 8.1.73, S. 1; 7.12.73, S. 1; SPIEGEL 44/70, S. 130; 38/73, S. 38 - 41; 9/74, S. 27. Gele=gentlich greifen auch SPD-Politiker zu dieser Argumenta= tion, um Gebührenerhöhungen zu rechtfertigen: BILD 27.1.71, S. 2; 23.4.71, S. 7; 16.2.74, S. 2.
- (127) BILD 20.1.76, S. 1; SPIEGEL 43/70, S. 239.
- (128) BILD 11.1.72, S. 5; 7.7.76, S. 2; SPIEGEL 27/71, S. 55 - 60.
- (129) BILD 7.11.70, S. 1; 31.7.71, S. 1; 28.11.72, S. 1; 8.1.73, S. 1; 30.1.74, S. 2; 3.9.75, S. 2; SPIEGEL 3/73, S. 27f., 23/74, S. 38; 26/74, S. 36; 31/74, S. 30; 16/75, S. 54; 34/75, S. 40 - 44.
- (130) 7. BT, S. 1210C.
- (131) BILD 8.1.73, S. 4; 7.12.73, S. 2; SPIEGEL 9/74, S. 27.

- (132) SPIEGEL 50/71, S. 50; vgl. BILD 26.8.75, S. 2; SPIEGEL 10/71, S. 34; 36/71, S. 21; 51/74, S. 28, 43; 7. BT, S. 3492D.
- (133) Daß "Reformen" und "Investitionen" im politischen Sprachgebrauch gelegentlich fast synonym verwendet werden, wird deutlich, wenn etwa der SPD-Politiker Osswald erklärt, der Anstieg der Personalausgaben enge "den Investitionsrahmen für die Durchführung strukturverändernder Reformen ein" (SPD 1971, S. 140).
- (134) SPIEGEL 51/74, S. 41; Ähnlich, wenn auch nicht immer mit Spezifizierung: BILD 24.6.72, S. 2; 14.1.75, S. 2; SPIEGEL 41/72, S. 68; 51/74, S. 28; BULLETIN 1971, S. 259, 1788; 1974, S. 1077; 6. BT, S. 8216C; 24. CDU, S. 203; daß bei diesen Statements der Begriff "Investitionen" im engeren Wortsinn gebraucht wird, ergibt sich aus dem Kontext, d.h. aus der expliziten Gegenüberstellung von Investitionen und Personalausgaben.
- (135) SPIEGEL 26/74, S. 36.
- (136) SPIEGEL 6/72, S. 25; vgl. BILD 26.8.71, S. 5.
- (137) BILD 25.5.74, S. 2.
- (138) BILD 13.9.74, S. 1; vgl. BILD 14.9.74, S. 3.
- (139) SPIEGEL 14/76, S. 52.
- (140) SPIEGEL 9/74, S. 27.
- (141) SPIEGEL 53/69, S. 33; 39/70, S. 27; 48/70, S. 52; 44/75, S. 46; 7. BT, S. 9432B.
- (142) BILD 25.9.69, S. 2.
- (143) 7. BT, S. 4777B; fast wörtlich übernommen in BILD 25.1.74, S. 1, und SPIEGEL 8/74, S. 20.
- (144) BILD 23.9.69, S. 1; 18.10.69, S. 6; 27.10.72, S. 2; 16.12.72, S. 1; 14.1.74, S. 2; 30.1.74, S. 2; 1.2.74, S. 1; 6.2.74, S. 1, 8; 11.2.74, S. 2; 13.2.74, S. 2; 18.2.74, S. 1f.; 22.2.74, S. 1, 3; 1.3.74, S. 1. 9.4.74, S. 1; 14.1.75, S. 2; SPIEGEL 1-2/70, S. 17; 6/71, S. 66; 45/72, S. 28; 49/73, S. 20; 6/74, S. 21; 7. BT, S. 6628B.
- (145) BILD 20.9.69, S. 1; 19.12.69, S. 1; 30.1.71, S. 8; 13.1.73, S. 1; 14.9.73, S. 1; 28.10.74, S. 8; SPIEGEL 4/72, S. 23; 50/72, S. 28; BULLETIN 1971, S. 454, 824; 1973, S. 43.
- (145a) BILD 24.10.72, S. 1; SPIEGEL 40/70, S. 30.
- (146) BILD 14.1.75, S. 2; vgl. BILD 19.12.69, S. 1. Siehe auch BILD 1.2.74, S. 1; 4.2.74, S. 1; SPIEGEL 6/74, S. 21, wobei aber nicht eindeutig ist, ob hier Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst oder in der privaten Wirtschaft angesprochen sind.
- (147) Dies gilt nicht nur für die Einkommen, sondern sinngemäß in gleicher Weise für die Entwicklung anderer Komponenten der sozialen Lage, etwa der wöchentlichen Arbeitszeit.

- (148) Vgl. DAMMANN 1975b, S. 356f.
- (149) JAHRESGUTACHTEN 1972, S. 88.
- (150) JAHRESGUTACHTEN 1971, S. 65.
- (151) JAHRESGUTACHTEN 1975, S. 125; zu den theoretischen Grundlagen vgl. ENGLER 1974.
- (152) Als stringentester Ansatz zur historischen Erklärung der "schleichenden" Inflation erscheint uns eine Theorie, die Veränderungen der Markt- und Produktionsstrukturen innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise in ihren Mittelpunkt stellt: die Konzentration und Zentralisation des Kapitals habe tendenziell zur Einschränkung oder gar Aufhebung der Anbieter-Konkurrenz auf den Märkten geführt; die Monopolisierung - oder anders formuliert: Vermachtung - der Märkte ermögliche immer besser eine Realisierung von Preisen, die über dem Wert der Ware liegen (Vgl. RAU 1973, S. 822 - 825; BLECHSCHMIDT/HOFFMANN/VON DER MARWITZ 1974, S. 35 - 37).
- (153) Vgl. STOBBE 1975, S. 143f.
- (154) JAHRESGUTACHTEN 1971, S. 63 - 65.
- (155) JAHRESGUTACHTEN 1974, S. 89.
- (156) JAHRESGUTACHTEN 1974, S. 156.
- (157) JAHRESGUTACHTEN 1974, S. 157.
- (158) Ebenda.
- (159) TEICHMANN 1976, S. 172; vgl. NEUMARK 1968, S. 22; kritisch zum Ansatz NEUMARKs: RÖSNER 1971, S. 203 - 207.
- (160) Vgl. RÖSNER 1971, S. 205.
- (161) Vgl. TEICHMANN 1976, S. 83f.; STOBBE 1975, S. 402 - 405.
- (162) BULLETIN 1971, S. 852.
- (163) BULLETIN 1971, S. 852. Explizit wird in diesem Falle - wie auch bei ähnlichen Statements - nur das Streikrecht der Beamten aus staatsrechtlichen Gründen verneint. Eine Ausdehnung der Argumentation auf die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes wäre möglich, wenn man in der Argumentation das "Parlament" durch die ebenfalls demokratisch legitimierte "Exekutive" ersetzt.
- (164) BULLETIN 1975, S. 228.
- (165) BULLETIN 1972, S. 40.
- (166) BULLETIN 1972, S. 31.
- (167) SPIEGEL 28/73, S. 32; 7/74, S. 26; 51/74, S. 43; BULLETIN 1971, S. 852; 1972, S. 38, 1867; 1973, S. 23, 1065f.; 1974, S. 1192; 1975, S. 27 - 30, 227.

- (168) BILD 13.1.71, S. 1; SPIEGEL 28/73, S. 26, 32; BULLETIN 1971, S. 852; 1972, S. 38; 1973, S. 736, 919.
- (169) Nur in einem einzigen Fall werden die Folgen einer streik= ähnlichen Dienstverweigerung positiv im Sinne der davon Betroffenen dargestellt: im Februar 1970 droht die Ge= werkschaft der Polizei wegen unzureichender Aufstiegs= möglichkeiten im Polizeidienst mit der Verweigerung von Strafmaßnahmen gegen Autofahrer, was die BILD-Zeitung folgendermaßen kommentiert: "Herrliche Zeiten für Auto= fahrer: Eine Woche keine Strafmandate!"(BILD 10.2.70, S.1)
- (170) BILD 23.9.69, S. 1; vgl. BILD 25.9.69, S. 3.
- (171) BILD 30.1.71, S. 8.
- (172) BILD 30.1.71, S. 8; 2.2.71, S. 1.
- (173) Diese Aktionen, die von den Gewerkschaften des DGB, der DAG und dem Deutschen Beamtenbund abgelehnt werden, sind nach Einschätzung Innenminister Maihofers eine der we= sentlichen Ursachen der zunehmenden Kritik am öffentlichen Dienst seit dem Jahre 1974 (Vgl. BULLETIN 1975, S. 227).
- (174) BILD 3.5.71, S. 1; 11.5.71, S. 3; 13.5.71, S. 1; 14.5.71, S. 1; 18.5.71, S. 1; 19.5.71, S. 8; 19.5.72, S. 8; 20.5.72, S. 4; 23.5.72, S. 1; 9.6.72, S. 2; 27.6.72, S. 1; 28.6.72, S. 8; 29.6.72, S. 8; 1.7.72, S. 1; 7.7.72, S. 2; 29.5.73, S. 1; 30.5.73, S. 1; 1.6.73, S. 1, 10; 2.6.73, S. 1, 3; 5.6.73, S. 1, 8; 6.6.73, S. 1, 3; 7.6.73, S. 3; 8.6.73, S. 2; 16.6.73, S. 1, 8; 22.6.73, S. 2; 25.6.73, S. 8; 26.6.73, S. 1f.; 28.6.73, S. 2; 3.7.73, S. 1f.; 4.7.73, S. 1, 8; 5.7.73, S. 1, 5; 6.7.73, S. 2; 7.7.73, S. 1f.; 9.7.73, S. 1; 11.7.73, S. 1; 12.7.73, S. 1; 13.7.73, S. 1; 16.7.73, S. 1; 17.7.73, S. 1; 18.7.73, S. 2; 19.7.73, S. 2; 26.7.73, S. 2; 22.8.73, S. 2; 31.8.73, S. 1; 18.9.73, S. 1; 20.9.73, S. 1; 25.9.73, S. 2f.; 5.10.73, S. 5; SPIEGEL 25/73, S. 27f., 30; BUL= LETIN 1973, S. 736, 791, 919; 7. BT, S. 4779B.
- (175) BILD 11.5.71, S. 3; 13.5.71, S. 2; 1.7.72, S. 1; 29.5.73, S. 1; 27.7.73, S. 2; SPIEGEL 42/73, S. 99.
- (176) BILD 18.8.73, S. 1; 11.9.73, S. 1; 12.9.73, S. 1f.; 14.9.73, S. 10; 18.9.73, S. 10.
- (177) BILD 28.1.74, S. 1; vgl. BILD 9.1.74, S. 1; 19.1.74, S.1; 23.1.74, S. 2; 24.1.74, S. 1; 25.1.74, S. 1; 29.1.74, S. 1,3; 30.1.74, S. 1f.; 31.1.74, S. 8; 1.2.74, S. 1; 2.2.74, S. 1; 5.2.74, S. 1; 6.2.74, S. 1; 9.2.74, S. 1f.; 11.2.74, S. 1f.; 12.2.74, S. 1 - 3; 13.2.74, S. 1f.; 14.2.74, S. 3.
Eine ähnliche Darstellungsweise findet sich bei einer Reihe weiterer Arbeitskämpfe im Untersuchungszeitraum: BILD 9.1.70, S. 1; 10.6.71, S. 8; 5.12.72, S. 1; 9.1.73, S. 3; 18.3.76, S. 6.
- (178) BILD 6.2.74, S. 6; vgl. BILD 7.2.74, S. 1.
- (179) Vgl. KELLER 1977, S. 116 - 119.

- (180) BILD 11.9.73, S. 2.
- (181) Ebenda; vgl. BILD 13.9.73, S. 2.
- (182) BILD 11.2.74, S. 2; vgl. BILD 23.1.74, S. 2.
- (183) SPIEGEL 6/74, S. 21; vgl. SPIEGEL 6/74, S. 23; BULLETIN 1973, S. 403; 1975, S. 227.
- (184) BULLETIN 1972; S. 40f.; vgl. BULLETIN 1971, S. 855, 1765; 1972, S. 1866f.
- (185) SPIEGEL 51/74, S. 34.
- (186) SPIEGEL 25/75, S. 42; 51/74, S. 35, 41.
- (187) SPIEGEL 51/74, S. 41; vgl. SPIEGEL 25/75, S. 42.
- (188) SPIEGEL 51/74, S. 35; vgl. SPIEGEL 51/74, S. 34, 41.
- (189) SPIEGEL 51/74, S. 41.
- (190) ISENSEE 1971a, S. 180 - 183.
- (191) In einer ähnlichen Argumentationsreihe nimmt VON MÜNCH ein funktionelles Streikverbot unter Rückgriff auf das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes an (Vgl. VON MÜNCH 1970, S. 63).
- (192) Vgl. auch REUSS 1966.
- (193) Vgl. auch ISENSEE 1971b; WEISS 1973; HELFER 1976.
- (194) Zum letzten Stand der Diskussion vgl. REUSS 1976 und REUSS 1977.
- (195) DÄUBLER 1970, S. 230 - 241.
- (196) RAMM 1970, S. 182 - 186.
- (197) REUTER 1958.
- (198) HOFFMANN 1966.
- (199) Nachweis dieser Publikationen bei RAMM 1970, S. 32f., Anmerkungen 36f.
- (200) VERHANDLUNGEN 1970, S. 218.
- (201) DÄUBLER 1972, S. 311 - 315. Unzureichend erscheint uns der Erklärungsversuch von HOFFACKER, der die in der Forderung nach einem Streikrecht für Beamte hervortretende Tendenz der Umgestaltung eines Dienst- und Treueverhältnisses zu einem gewöhnlichen Arbeitsverhältnis im wesentlichen aus den Veränderungen der Staatsfunktionen im Übergang vom liberalen Stadium des Kapitalismus zu einem zunehmenden Eingriff in die Bedingungen der Produktion erklärt (Vgl. HOFFACKER 1973, S. 260), dabei aber die konkrete Situation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an ihrem Arbeitsplatz unberücksichtigt läßt.
- (202) LEISNER 1970, S. 89 - 91; vgl. auch LEISNER 1971.
- (203) Vgl. etwa BIEDENKOPF 1972, S. 174 - 189; SCHNEIDER 1972; OBERMAYER 1973, S. 52 - 54; SCHMITT GLAESER 1974.
- (204) LÖSCH/ORTLIEB 1976, Sp. 1008.

- (205) LÖSCH/ORTLIEB 1976, Sp. 1011.
- (206) Vgl. PÜTTNER 1972, S. 102 - 106; ZEIDLER 1973, S. 36; PÜTTNER 1974, S. 81.
- (207) OSSENBUHL 1972, S. 84 - 91; RAISER 1972.
- (208) BIEDENKOPF/SÄCKER 1971.
- (209) DÄUBLER 1973, S. 129 - 161. Die Forderung, mit Hilfe der Mitbestimmung die Lohnabhängigen aus einer unwürdigen Abhängigkeit und Objektstellung zu befreien, wird auch von anderen Autoren erhoben, ohne daß jedoch hieraus eine verfassungsmäßige Verpflichtung abgeleitet würde (Vgl. VON ALEMANN 1975, S. 139 - 141).
- (210) Die Literatur zu dieser Thematik ist nahezu unüberschaubar; zur Begriffsproblematik vgl. VON ALEMANN 1975, S. 16 - 21. Auf dem neuesten Stand befinden sich die bibliographischen Angaben bei BRACHER/JACOBSEN/FUNKE 1976, S. 298f.
- (211) VILMAR 1973a, S. 407.
- (212) Vgl. VILMAR 1973b, S. 282.
- (213) VILMAR 1973b, S. 285 - 287.
- (214) Vgl. ZEIDLER 1973, S. 23 - 28; STOLLREITHER 1975, S. 198f.
- (215) HESS 1976, S. 40.
- (216) HÄFELE 1972, S. 103.
- (217) THAYSEN 1977, S. 183. Die Differenzen ergeben sich in den meisten Fällen durch ungenaue bzw. vieldeutige Berufsangaben in den Abgeordnetenbiographien der Handbücher der Parlamente (Vgl. HESS 1976, S. 40).
- (219) Vgl. LOEWENBERG 1969, S. 148; SCHOPPE 1970; KLATT 1971, S. 360f.; HÄFELE 1972, S. 104; STENOGRAPHISCHE NIEDERSCHRIFT 1975, S. 17 - 22; KLATT 1976.
- (220) Vgl. VON ARNIM 1974, S. 22f.
- (221) HÄFELE 1972, S. 105.
- (222) STENOGRAPHISCHE NIEDERSCHRIFT 1975, S. 35.
- (223) STENOGRAPHISCHE NIEDERSCHRIFT 1975, S. 54.
- (224) HESS 1976, S. 37; ähnlich äußert sich LOEWENBERG 1969, S. 149 - 152; vgl. auch BLEEK 1977, S. 55.
- (225) LOEWENBERG 1969, S. 415.
- (226) Vgl. KLATT 1971, S. 362.
- (227) BGBI. I 334
- (228) Vgl. VON ARNIM 1974, S. 22.
- (229) Vgl. HARDES 1976, Sp. 1629.
- (230) Es muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß im Jahre 1976 durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Diätengesetzes v. 18.8.1976 (BGBl. I 2195, § 1) die

Koppelung der Abgeordnetendiäten an die Beamtenbesoldung aufgehoben wird: für das Jahr 1976 bleiben die Diäten auf dem Stand von 1975.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 5.11.75 über die Besteuerung der Abgeordnetendiäten (Vgl. ENTSCHEIDUNGEN 1976, S. 296 - 352) wird eine völlige Neuordnung des Diätenwesens erforderlich: Im Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages v. 18.2.77 (BGBl. I 297) wird in § 11, Abs. 1 die - jetzt zu versteuernde - Grunddiät auf 7 500 DM monatlich festgelegt; in § 30 ist festgelegt, daß die Höhe dieser Diät alle zwei Jahre überprüft werden soll (Vgl. KABEL 1977, S. 8). Eine Koppelung der Abgeordnetendiäten an die Beamtengehälter besteht damit in keiner Form mehr.

Anmerkungen zu Teil 3 (S. 190 - 274)

- (1) BILD 5.11.71, S. 4.
- (2) BILD 10.10.69, S. 6; 26.11.69, S. 1; 3.3.70, S. 2; 3.11.70, S. 3; 13.11.70, S. 1; 15.2.71, S. 8; 4.2.71, S. 8; 23.4.71, S. 10; 5.5.71, S. 8; 7.8.71, S. 8; 5.11.71, S. 4; 25.11.71, S. 8; 4.3.72, S. 8; 16.3.72, S. 2; 13.7.72, S. 2; 23.8.72, S. 1, 8; 4.9.72, S. 2; 14.9.72, S. 3; 15.9.72, S. 3; 30.9.72, S. 2; 31.1.73, S. 5; 29.5.73, S. 1f.; 30.5.73, S. 3; 21.6.73, S. 4; 9.7.73, S. 3; 24.7.73, S. 5; 10.8.73, S. 3; SPIEGEL 37/70, S. 76.
- (3) BILD 17.11.70, S. 3; BILD-Report "Kindergärten in Deutschland" vom 22.1.73, S. 8 bis zum 26.1.73, S. 8.
- (4) SPIEGEL 50/72, S. 75.
- (5) BILD 7.6.73, S. 2; SPIEGEL 50/70, S. 55.
- (6) BILD 19.9.69, S. 2; 19.8.72, S. 3; SPIEGEL 19/72, S. 61f.
- (7) BILD 19.8.72, S. 2.
- (8) SPIEGEL 40/73, S. 32.
- (9) BILD 28.10.70, S. 10; 23.11.70, S. 10; 4.12.70, S. 1; 7.1.71, S. 2; 24.2.71, S. 1f.; 24.9.71, S. 1; SPIEGEL 53/70, S. 36; 1-2/71, S. 38.
- (10) SPIEGEL 35/70, S. 64.
- (11) BILD 10.10.70, S. 1; vgl. BILD 3.10.70, S. 4; 16.10.70, S. 10; 26.10.70, S. 12; 4.11.70, S. 1f.; 7.11.70, S. 8; 13.11.70, S. 10; 21.7.71, S. 8; 21.10.71, S. 2; SPIEGEL 6/73, S. 48 - 50.
- (12) SPIEGEL 12/71, S. 49f.
- (13) BILD 15.10.69, S. 2; vgl. BILD 23.1.70, S. 8; 3.6.70, S. 8.
- (14) BILD 24.3.73, S. 2; 28.5.73, S. 1; SPIEGEL 23/72, S. 57 - 63; 34/73, S. 23.

- (15) Daß Ende der sechziger Jahre das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Dienstleistungsangebot keinesfalls den Bedürfnissen der Wirtschaft nach einer längerfristigen Sicherung ihrer Wachstumsbedingungen entspricht, geht am deutlichsten wohl aus einer Studie der PROGNOSE AG Basel hervor, die bis zum September 1968 im Auftrag des Planungsstabes im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland erstellt wurde: In dieser Studie wird zur Sicherung des technischen Fortschritts eine Erhöhung der Staatsausgaben, insbesondere für Bildung und Wissenschaft, auf 38,7 % des Bruttosozialproduktes bis zum Jahre 1985 vorge schlagen (Vgl. SCHRÖDER 1971, S. 558).
- (16) SPD 1970, S. 457.
- (17) SPD 1971, S. 104; 1973, S. 186f.
- (18) LZZ, S. 10.
- (19) LZZ, S. 83. In diesem Zusammenhang wird deutlich, daß es legitim ist, in dieser Phase der sozialdemokratischen Programmdiskussion "Reformpolitik" und "Ausdehnung des öffentlichen Korridors" als nahezu deckungsgleich anzusehen.
- (20) BILD 11.7.70, S. 8; BULLETIN 1970, S. 1146, 1374; 1971, S. 302, 1071, 1549; 1972, S. 1206, 1271; 6. BT, S. 3460A, 5222AB, 6396BC, 6415BC, 8243B; 7. BT, S. 1600D.
- (21) 6. BT, S. 8243B.
- (22) BULLETIN 1970, S. 1374.
- (23) 6. BT, S. 6396A.
- (24) 6. BT, S. 6399AB; vgl. SPIEGEL 16/71, S. 23f.
- (25) 6. BT, S. 10648BC; vgl. BULLETIN 1972, S. 11.
- (26) 6. BT, S. 26CD - 27C; vgl. BULLETIN 1971, S. 304; 1970, S. 1, 145; 1971, S. 901; 1972, S. 529; 1973, S. 789f.; SPD 1970, S. 266, 539, 621f.; 1971, S. 90, 96f., 104; LZZ, S. 27, 83.
- (27) 18. CDU, S. 139f.
- (28) BILD 1.10.69, S. 10; vgl. BILD 22.10.69, S. 1; 4.11.70, S. 2; 24.3.72, S. 4.
- (29) BULLETIN 1970, S. 848; 1973, S. 793; SPIEGEL 26/70, S. 26; LZZ, S. 83.
- (30) BULLETIN 1970, S. 1214; vgl. 6. BT, S. 10648B.
- (31) SPIEGEL 47/71, S. 37; BULLETIN 1972, S. 1206, 1665; 6. BT, S. 6398D; SPD 1970, S. 457, 459; LZZ, S. 11.
- (32) SPIEGEL 45/72, S. 38; 26/70, S. 26; BULLETIN 1970, S. 848; 1971, S. 988; 1972, S. 11; 6. BT, S. 3460A, 6415C; SPD 1970, S. 232; 1971, S. 662; 1972, S. 50; 18. CDU, S. 575.
- (33) BILD 27.12.69, S. 1; 4.11.70, S. 2; BULLETIN 1972, S. 529; 6. BT, S. 27B; SPD 1971, S. 90; LZZ, S. 27.
- (34) BULLETIN 1973, S. 793; vgl. LZZ, S. 83.

- (35) BULLETIN 1971, S. 283.
- (36) 6. BT, S. 5222B, 10648B; SPD 1970, S. 458; 1973, S. 131; LZP, S. 15.
- (37) SPIEGEL 23/71, S. 29.
- (38) 6. BT, S. 6402C.
- (39) 20. CDU, S. 136; vgl. 21. CDU, S. 12.
- (40) BILD 22.10.69, S. 1; BULLETIN 1969, S. 1325; 1970, S. 145; 1973, S. 790; 6. BT, S. 4040C; SPD 1970, S. 539; 1971, S. 90; LZP, S. 15, 83; 18. CDU, S. 140, 557.
- (41) Ob ein Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen tatsächlich zu einer derartigen Umverteilung führt, kann aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnisse nicht eindeutig bestimmt werden. Die neueste zu dieser Problematik vorliegende Arbeit berücksichtigt nur den Zeitraum bis 1969, ist für eine Analyse der Wirkungen der sozialliberalen Reformpolitik also nicht geeignet (Vgl. HANUSCH 1977). Vgl. zu dieser Frage auch AHRNS 1971 und HENKE 1975.
- (42) SPD 1972, S. 49.
- (43) SPD 1972, S. 458; bereits vorher haben die SPD-Politiker Wehner (S. 121) und Schmidt (S. 30f.) diese Argumentationslinie in die Diskussion eingeführt.
- (44) SPD 1973, S. 362.
- (45) SPD 1973, S. 968f.; vgl. BULLETIN 1973, S. 782.
- (46) 6. BT, S. 6402C.
- (47) SPIEGEL 23/71, S. 29.
- (48) 17. CDU, S. 50.
- (49) 17. CDU, S. 53; vgl. 18. CDU, S. 189 - 191; 20. CDU, S. 28.
- (50) 18. CDU, S. 401 - 404.
- (51) BILD 27.10.69, S. 1. Es folgt die Darstellung der drei ersten Fälle, bei denen sämtlich eine Behörde als Verursacher des kritisierten Verhaltens in Erscheinung tritt.
- (52) Das Thema Behörden-Kritik wird nach Abschluß der BILD-Kampagne 70 in zwei Einzeldarstellungen nochmals aufgegriffen (BILD 18.9.70, S. 3; 15.12.70, S. 2).
- (53) BILD 16.8.71, S. 2.
- (54) Einschließlich der "Dankeschön"-Meldungen; ausnahmsweise nicht in diese Untersuchung einbezogen wurde der Dank an die 4 in BILD 1.11.72, S. 4 genannten Helfer, weil hier die Angaben für eine Kategorisierung allzu dürftig sind. Auch in einer Reihe anderer Fälle ist die Einordnung der Fälle nicht immer mit letzter Sicherheit möglich.
- (55) Unter Nicht-Behörden fallen insbesondere: Armut, Krankheit, unerfüllbare Wünsche, Schicksalsschläge, private Lieferfirmen, Handwerker, Arbeitgeber, Wohnungsbesitzer.

- (56) Nachweise für die Fälle Nicht-Behörde=Verursacher/Nicht-Behörde= Helfer: BILD 1.11.72, S. 4 "Holland"; 2.11.72, S. 3 "Fußballfan", "DAG"; 3.11.72, S. 3 "Urlaub"; 7.11.72, S. 4 "Leprakranke", 8.11.72, S. 4 "Versicherung"; 9.11.72, S. 10 "Kranke"; 13.11.72, S. 12 "Kochtöpfe"; 14.11.72, S. 4 "Urlauber", "Lebensversicherung"; 15.11.72, S. 3 "Kindergarten"; 16.11.72, S. 5 (alle 3 Fälle); 18.11.72, S. 6 "Mutter", "Ferienhaus", "Sessel"; 21.11.72, S. 4 "Fiat", "Schlafzimmer"; 28.11.72, S. 4 (alle 5 Fälle); 30.11.72, S. 4 "Brandschaden".
Nachweise für die Fälle Nicht-Behörde=Verursacher/Behörde= Helfer: BILD 1.11.72, S. 4 "Hochzeitsfotos", "Bett"; 10.11.72, S. 3 "Mutter"; 14.11.72, S. 4 "Zwillingswagen", "Stammtischbruder"; 18.11.72, S. 6 "Sprechheilschule"; 29.11.72, S. 6 "Saigon"; 30.11.72, S. 4 "Taubstummen=schule".
- (57) Eine Vorwegnahme der Auseinandersetzungen, wie sie für den zweiten Untersuchungsabschnitt typisch sind, deutet sich etwa in der Bundestagsbedatte vom 18.1.1973 an (Vgl. 7. BT, S. 132D, 140B).
- (58) BULLETIN 1970, S. 145.
- (59) Ebenda.
- (60) BULLETIN 1969, S. 1325; vgl. BULLETIN 1971, S. 1282.
- (61) BULLETIN 1971, S. 25, 851, 1114; 1972, S. 553; 6. BT, S. 10642C.
- (62) BULLETIN 1971, S. 1071; 1972, S. 1271; 6. BT, S. 5222AB, 10648B; SPD 1971, S. 104f.
- (63) SPIEGEL 45/72, S. 39.
- (64) SPD 1971, S. 88.
- (65) Die neben "Ausbildung der Arbeitskräfte" und "Gleichheit der Startchancen" hier als dritter Begründungsstrang in Erscheinung tretende "Erziehung zur Demokratie" läßt sich ausschließlich auf das Bildungswesen beziehen; sie durfte daher zuvor bei der systematischen Darstellung der Begründungslinien für die Ausdehnung des öffentlichen Leistungsangebotes vernachlässigt werden.
- (66) SPD 1972, S. 167.
- (67) SPD 1973, S. 29.
- (68) Ebenda; vgl. SPIEGEL 14/73, S. 22.
- (69) SPD 1973, S. 273.
- (70) SPD 1973, S. 91f.
- (71) Eine derartige Art der Argumentation hat in der Sozialdemokratie eine feste Tradition, die - mit einem Rückgriff auf dem englischen Fabianismus - von Bernstein (Vgl. GUSTAFSSON 1972, S. 171 - 176) über die Konzeption der "Wirtschaftsdemokratie" in der Weimarer Republik (Vgl. NAPHTALI 1928) bis hin zum Godesberger Programm der SPD von 1959 führt (Vgl. GRUNDSATZPROGRAMM 1959).

- (72) BILD 10.7.72, S. 2.
- (73) 20. CDU, S. 180.
- (74) 20. CDU, S. 123.
- (75) 20. CDU, S. 139, vgl. SPIEGEL 43/72, S. 50; 45/72, S. 38f.
- (76) StJb 1978, S. 516.
- (77) BILD 13.12.69, S. 2; 15.12.69, S.1; 29.12.69, S.1; 7.1.70, S. 1; 8.1.70, S. 1, 6; 9.1.70, S. 2; 10.1.70, S. 1f.; 17.1.70, S. 1; 18.2.70, S. 1, 10; 10.3.70, S. 1; 26.8.70, S. 8; 27.8.70, S. 8; 1.9.70, S. 1; 9.9.70, S. 1; 17.9.70, S. 1; 19.9.70, S. 8; 24.9.70, S. 2; 25.9.70, S. 3; 13.10.70, S. 1; 2.11.70, S. 2; 25.11.70, S. 1; 19.2.71, S. 5; 8.4.71, S. 1; 23.4.71, S. 7; 28.4.71, S. 8; 10.5.71, S. 1, 4; 22.5.71, S. 1f.; 3.8.71, S. 2; 7.8.71, S. 4; 16.8.71, S. 2; 4.9.71, S. 2; 19.10.71, S. 2; 2.2.72, S. 2; 11.3.72, S. 1; 27.3.72, S. 8; 18.4.72, S. 10; 4.5.72, S.1; 7.6.72, S. 5; 8.7.72, S. 2; 3.8.72, S. 8; 19.9.72, S. 8; 5.10.72, S. 1; 6.10.72, S. 5; 12.10.72, S. 5; 21.10.72, S. 1; 24.10.72, S. 1; 27.10.72, S. 2; 28.10.72, S. 1; 30.10.72, S. 1; 8.11.72, S. 5; 13.11.72, S. 2; 18.11.72, S. 1; 17.2.73, S. 2; 19.2.73, S. 2; 17.4.73, S. 2; 5.5.73, S. 8; 9.5.73, S. 1; 11.5.73, S. 1; 7.9.73, S. 2; SPIEGEL 29/70, S. 20; 37/70, S. 29f.; 38/70, S. 27; 39/70, S. 25; 40/70, S. 29, 31; 16/71, S. 23f.; 21/71, S. 21 - 29, 32; 22/71, S. 38; 33/71, S. 20; 36/71, S. 21; 37/71, S. 25; 38/71, S. 23; 43/71, S. 49; 9/72, S. 26; 17/72, S. 23; 20/72, S. 30 - 32; 23/72, S. 22; 24/72, S. 33; 25/72, S. 22, 28; 45/72, S. 28; BULLETIN 1972, S. 1143; 1973, S. 403f., 1197; 6. BT, S. 1369B, 1370CD, 3728D, 3734A, 3734C, 6396A, 5946D, 8257D; 7. BT, S. 1223C; 20. CDU, S. 307.
- (78) 6. BT, S. 10645A; vgl. BULLETIN 1971, S. 1647. Es ist im Rahmen der Konjunkturtheorie richtig, daß in Zeiten der wirtschaftlichen Rezession eine Ausdehnung der öffentlichen Haushalte stattfinden soll. Wird jedoch - wie bei einigen Statements - generell und ohne Berücksichtigung der jeweiligen Situation ein unproblematisches Verhältnis von Reform- und Konjunkturpolitik angenommen, so muß dies als eine unzulässige Verharmlosung des Problems angesehen werden (Solche Statements: BULLETIN 1971, S. 1071; 1972, S. 29; LZP, S. 11).
- (79) 7. BT, S. 1208A; vgl. BILD 30.9.70, S. 1; SPIEGEL 47/71, S. 36; 13/72, S. 32; 15/73, S. 24; BULLETIN 1970, S. 1246; 1972, S. 1209, 1516; 1973, S. 845; 6. BT, S. 1382B, 2983D, 3457D, 3459D, 3686D - 3688B, 8212B; 7. BT, S. 919C, 1236D, 1241B - 1242B, 3431C, 3438BC; SPD 1970, S. 279, 286, 626; 1971, S. 142, 148f.; 1973, S. 131f., 198f., 299, 312, 316, 363, 367, 969, 1119; LZP, S. 7.
- (80) SPIEGEL 40/70, S. 30.
- (81) BILD 24.9.70, S. 2; SPIEGEL 40/70, S. 38; BULLETIN 1972, S. 1014, 1628; 7. BT, S. 125B, 1593C, 3501C; SPD 1972, S. 31 - 33.

- (82) SPIEGEL 11/70, S. 38; 39/70, S. 28; BULLETIN 1970, S. 935, 1245; 6. BT, S. 3445D, 6415BC; 7. BT, S. 1600D.
- (83) BULLETIN 1970, S. 4.
- (84) BULLETIN 1972, S. 1865; vgl. BULLETIN 1973, S. 43, 1066, 1363; 1972, S. 41.
- (85) 7. BT, S. 3438C.
- (86) BULLETIN 1970, S. 131. Zur Diskussion um eine Erhöhung der Staatsverschuldung vgl. SPIEGEL 25/72, S. 22 - 30. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die zeitweilig diskutierte "Bildungsanleihe" des Bundes, die schließlich zugunsten von Steuererhöhungen aufgegeben wird.
- (87) BILD 27.8.70, S. 8; 2.9.70, S. 1; 23.10.70, S. 1; 2.8.71, S. 2; 1.9.71, S. 1; 3.9.71, S. 1, 4; 11.9.71, S. 1, 4; 13.9.71, S. 2; 18.11.71, S. 3; 5.4.73, S. 2; 8.5.73, S. 1.
- (88) BILD 2.7.70, S. 1.
- (89) BILD 22.11.71, S. 8.
- (90) BILD 22.1.70, S. 1; 23.1.70, S. 2; 2.7.70, S. 1; 20.11.71, S. 2; 22.11.71, S. 8.
- (91) 6. BT, S. 24C; vgl. BILD 23.10.69, S. 2; SPIEGEL 20/70, S. 30; 26/70, S. 26; 16/71, S. 23f.; BULLETIN 1970, S.848.
- (92) BILD 23.4.70, S. 1; 24.10.72, S. 2; 6. BT, S. 48C, 3744D.
- (93) SPD 1970, S. 242; vgl. SPIEGEL 20/70, S. 46. Möller betont allerdings die Notwendigkeit einer höheren Staatsverschuldung (SPD 1970, S. 243).
- (94) SPIEGEL 20/70, S. 49.
- (95) BULLETIN 1971, S. 4; vgl. SPIEGEL 5/71, S. 21 - 23.
- (96) BULLETIN 1972, S. 1363, 1418.
- (97) BULLETIN 1973, S. 796; vgl. BILD 2.11.70, S. 2; BULLETIN 1971, S. 1186; 1972, S. 655, 1271, 1363, 1665; 1973, S. 782; 6. BT, S. 3460A, 10648B; SPD 1972, S. 156, 260, 485. Entsprechende Statements, die sich speziell auf die Bildungsausgaben beziehen: SPD 1970, S. 566, 571, 577f., 585, 595, 601, 831f.
- (98) SPIEGEL 30/72, S. 59; BULLETIN 1970, S. 1; 1972, S. 78; 6. BT, S. 3460A, 4017B, 5945B, 6398D; 7. BT, S. 364A; SPD 1970, S. 228; 1971, S. 63.
- (99) SPD 1972, S. 485f.; vgl. BULLETIN 1970, S. 1248, 1374; 1972, S. 733; 6. BT, S. 6415B; 7. BT, S. 125C, LZP, S. 10. Eine gehässige Variante dieser Argumentation formuliert Minister Leber, wenn er ein langsames Wachstum des Konsums von "Nagellack, Fernsehapparaten und Mallorca-Reisen" zugunsten der Gemeinschaftsaufgaben propagiert (SPD 1970, S. 853; vgl. BULLETIN 1971, S. 988).
- (100) SPIEGEL 34/72, S. 32; BULLETIN 1970, S. 944; 1972, S. 1418; 1973, S. 403; 6. BT, S. 6415BC; SPD 1971, S. 42; 1972, S. 59; 1973, S. 1119.

- (101) SPD 1971, S. 100. Für 1985 sind keine Daten in exakter Form angegeben; eine auf der gleichen Seite des Protokolls abgedruckte Graphik zeigt für 1985 einen Wert von etwa 26 %.
- (102) SPD 1971, S. 117, 122, 124, 138, 142.
- (103) LZP, S. 11. Diese Daten beziehen sich nur auf die Haushalte der Gebietskörperschaften. Bezieht man in die Rechnung die Sozialversicherung ein, so ergibt sich eine Steigerung von insgesamt 37,1 % im Jahre 1970 (LZP, S. 12, Anmerkung 2) auf 45,2 % im Jahre 1985 (LZP, S. 84, Anmerkung 1). In der Presseberichterstattung über den Entwurf werden gelegentlich nur die höheren Zahlen genannt (Vgl. SPIEGEL 45/72, S. 38.)
- (104) In einer EntschlieBung des SPD-Parteitags 1970 wird bereits für 1975 ein Anteil von 6 % und für 1980 ein Anteil von 8 % des Bruttosozialproduktes für Bildung und Wissenschaft gefordert (SPD 1970, S. 1159; vgl. 6. BT, S. 4017A).
- (105) SPD 1973, S. 272, 280, 966.
- (106) SPD 1970, S. 248, 255, 266, 270f., 276, 282, 285; vgl. SPIEGEL 20/70, S. 46.
- (107) SPD 1970, S. 296.
- (108) SPIEGEL 27/71, S. 30; vgl. SPIEGEL 26/71, S. 23; SPD 1971, S. 172. Weitere quantifizierte Vorschläge aus dieser Zeit: SPIEGEL 14/71, S. 28; 25/72, S. 28.
- (109) Zustimmend äußert sich allerdings Minister Schiller (SPD 1971, S. 64).
- (110) SPD 1971, S. 688f.; vgl. BULLETIN 1972, S. 1515; SPD 1972, S. 66.
- (111) BILD 25.3.71, S. 8; 15.11.71, S. 1; 18.11.71, S. 3; 14.6.72, S. 1; 31.7.72, S. 8; 23.8.72, S. 1; 15.11.72, S. 2; 19.1.73, S. 1; SPIEGEL 34/72, S. 29; 6. BT, S. 6396A; SPD 1971, S. 42; 1972, S. 155.
- (112) SPD 1973, S. 485; vgl. BILD 14.10.72, S. 6. Auch im Kontext der Diskussion um den Orientierungsrahmen '85 ist - anders als im ersten Entwurf selbst - explizit von Steuererhöhungen die Rede (SPD 1971, S. 124, 664; SPD 1973, S. 312.).
- (113) SPIEGEL 18/71, S. 26; 7. BT, S. 1245A.
- (114) SPIEGEL 3/72, S. 84; 30/72, S. 59.
- (115) BULLETIN 1970, S. 131.
- (116) Beispielhaft hierfür ist die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom Herbst 1970, in der die Bundesregierung gefragt wird, wie sie eine Steigerung des Staatsverbrauchs am Bruttosozialprodukt überhaupt realisieren wolle (BULLETIN 1970, S. 1399).

- (117) 18. CDU, Anhang, S. 564. Schon Ende 1970 erklärt der CDU-Politiker Filbinger, Steuererhöhungen zur Finanzierung der Bildungsreform seien wahrscheinlich nicht mehr zu umgehen (BILD 3.10.70, S. 8).
- (118) 18. CDU, Anhang, S. 569.
- (119) 18. CDU, S. 221 - 226.
- (120) 18. CDU, Anhang, S. 569.
- (121) 20. CDU, S. 307.
- (122) BILD 8.5.71, S. 8; vgl. BILD 25.2.71, S. 1.
- (123) BILD 29.10.69, S. 1; BULLETIN 1971, S. 1717; 1973, S. 222f., 538 - 540, 1067f., 1303; 7. BT, S. 3503D; SPD 1971, S. 113; LZP, S. 60.
- (124) BULLETIN 1970, S. 1932; 1973, S. 24f., 483; 1974, S. 32; 7. BT, S. 132D.
- (125) BULLETIN 1971, S. 1764; 1973, S. 537; 1974, S. 31.
- (126) BULLETIN 1972, S. 1210; vgl. SPIEGEL 25/73, S. 26; BULLETIN 1972, S. 1401.
- (127) BULLETIN 1973, S. 537; vgl. BULLETIN 1972, S. 1864; 1973, S. 22.
- (128) BILD 24.2.70, S. 2; SPIEGEL 24/70, S. 63; SPD 1971, S. 95.
- (129) BULLETIN 1974, S. 30f.
- (130) BULLETIN 1970, S. 3; vgl. BULLETIN 1970, S. 483; 6. BT, S. 25C.
- (131) BULLETIN 1971, S. 1764; vgl. BILD 4.11.70, S. 2; 9.3.72, S. 5; BULLETIN 1970, S. 482; 1972, S. 41, 1210, 1247; 1973, S. 1066, 1363; 1974, S. 31; 6. BT, S. 10993D.
- (132) BILD 11.1.72, S. 1, 5; SPIEGEL 37/70, S. 76; BULLETIN 1972, S. 1210.
- (133) Anmerkungen 1 - 4, 16 - 19, 60 - 66, 73, 75f., 81 - 85, 92f.
- (134) 6. BT, S. 1350C.
- (135) SPIEGEL 22/72, S. 46 - 48.
- (136) SPD 1972, S. 28.
- (137) BULLETIN 1973, S. 1066; vgl. BULLETIN 1973, S. 1363.
- (138) BILD 14.9.73, S. 2.
- (139) BILD 2.2.74, S. 2; 8.2.74, S. 2; 11.2.74, S. 2.
- (140) SPD 1970, S. 1160; vgl. BILD 12.5.70, S. 1.
- (141) SPIEGEL 23/70, S. 60.
- (142) BILD 7.1.71, S. 5; 21.6.73, S. 4; SPIEGEL 23/70, S. 60; 37/70, S. 76; BULLETIN 1971, S. 902.
- (143) BILD 22.6.73, S. 6.
- (144) BILD 15.1.72, S. 4; vgl. BILD 19.9.73, S. 2.

- (145) BILD 12.9.70, S. 1; 22.11.69, S. 1; 25.11.69, S. 1; 1.4.72, S. 8; SPIEGEL 52/69, S. 63; 50/70, S. 47, 57; 36/71, S. 67; 39/71, S. 99; 11/72, S. 58.
- (146) BILD 11.6.71, S. 10; 7.6.73, S. 2.
- (147) BILD 13.5.71, S. 8; 19.4.72, S. 8; SPIEGEL 31/72, S. 26f.
- (148) SPIEGEL 23/73, S. 85f.; 24/73, S. 67f.; 28/73, S. 28 - 31.
- (149) Dies wird im Prinzip auch vom Dienstherrn nicht bestritten (Vgl. SPIEGEL 18/71, S. 34).
- (150) SPIEGEL 28/73, S. 33.
- (151) SPIEGEL 41/73, S. 56.
- (152) BULLETIN 1972, S. 1606.
- (153) BILD 15.1.74, S. 2.
- (154) BILD 11.6.71, S. 2.
- (155) BILD 24.7.71, S. 3; SPIEGEL 31/71, S. 25; 41/73, S. 49.
- (156) BILD 19.1.74, S. 2; 30.1.74, S. 2.
- (157) BILD 24.11.71, S. 2.
- (158) BILD 11.9.73, S. 1.
- (159) SPIEGEL 38/73, S. 34.
- (160) BILD 23.11.70, S. 10; vgl. BILD 4.12.70, S. 1; 7.1.71, S. 2; 24.2.71, S. 1f.; 10.1.73, S. 2; 15.10.70, S. 2; SPIEGEL 53/70, S. 36.
- (162) BILD 30.12.71, S. 2; vgl. BILD 24.8.70, S. 1; 10.10.70, S. 1; 16.10.70, S. 10; 26.10.70, S. 12; 4.11.70, S. 1f.; 7.11.70, S. 8; 13.11.70, S. 10; 3.4.73, S. 2; 16.8.73, S. 2f.; vgl. SPIEGEL 6/73, S. 50. Unterstützt wird diese Argumentation durch eine im Jahre 1972 besonders akzentuierte Berichterstattung über Fälle, bei denen Polizisten in der Ausübung ihres Dienstes erschossen werden: BILD 10.2.72, S. 1; 28.2.72, S. 2; 29.2.72, S. 5; 1.3.72, S. 1; 24.3.72, S. 10; 1.6.72, S. 1; 16.6.72, S. 1 - 3; Serie "Sterben im Dienst" vom 14.8.72, S. 4 bis zum 2.9.72, S. 4.
- (161) BILD 10.12.71, S. 10.
- (163) BULLETIN 1973, S. 1364.
- (164) BILD 24.7.71, S. 8; 10.2.70, S. 1; SPIEGEL 10/70, S. 80; 6/73, S. 50.
- (165) BULLETIN 1969, S. 1021; vgl. SPIEGEL 40/69, S. 36; BULLETIN 1970, S. 3; 1971, S. 1764; 1972, S. 1865; 6. BT, S. 25C.
- (166) BULLETIN 1972, S. 1210; vgl. BULLETIN 1972, S. 1247.
- (167) BULLETIN 1970, S. 1932; vgl. BULLETIN 1971, S. 854f.; 1972, S. 1865; 1973, S. 23f.

- (168) BULLETIN 1970, S. 1268; vgl. BULLETIN 1971, S. 902; BILD 5.11.71, S. 4.
- (169) BULLETIN 1972, S. 1716f.
- (170) 7. BT, S. 152A; SPD 1973, S. 397f.
- (171) SPD 1970, S. 786f.; vgl. SPD 1970, S. 788f.
- (172) BILD 18.3.72, S. 6; 16.1.73, S. 2; 3.2.73, S. 3; 6. BT, S. 6312B.
- (173) BULLETIN 1970, S. 1574; vgl. SPIEGEL 19/72, S. 61f.
- (174) BULLETIN 1972, S. 271; vgl. BULLETIN 1972, S. 1259.
- (175) BILD 17.10.72, S. 3.
- (176) SPIEGEL 53/70, S. 36; vgl. BILD 23.11.70, S. 10.
- (177) SPIEGEL 25/70, S. 64.
- (178) BILD 30.12.71, S. 2; vgl. BILD 8.12.69, S. 6; 3.3.70, S. 2; 24.8.70, S. 1; 10.10.70, S. 1; 16.10.70, S. 10; 26.10.70, S. 12; 4.11.70, S. 1f.; 13.11.70, S. 10; 14.8.71, S. 2; 7.2.72, S. 4; SPIEGEL 6/73, S. 50; BULLETIN 1970, S. 1657; 6. BT, S. 10978A, 10984B; 18. CDU, S. 425, Anhang, S. 587.
- (179) BULLETIN 1970, S. 1212; 1971, S. 719.
- (180) BILD 20.7.70, S. 1; vgl. SPIEGEL 32/71, S. 29f; 6. BT, S. 2754A.
- (181) BILD 23.1.70, S. 8; 3.6.70, S. 8; 14.8.70, S. 1; 27.10.70, S. 3; 1.12.71, S. 2; SPIEGEL 8/70, S. 55; 32/71, S. 29f.; BULLETIN 1971, S. 806f.; 6. BT, S. 2753D, 2754A, 2761A, 2780B, 6524C, 6528D, 6539A, 6542D.
- (182) BULLETIN 1972, S. 1407; vgl. BILD 3.6.70, S. 8; 18.1.71, S. 8; SPIEGEL 52/70, S. 28; 9/71, S. 54; 37/72, S. 52; BULLETIN 1970, S. 1017; 1971, S. 64, 806f.; 1972, S. 1390; 1973, S. 1487; 6. BT, S. 6528D, 6549D - 6550D.
- (183) 17. CDU, S. 56; vgl. 17. CDU, S. 194.
- (184) 17. CDU, S. 54.
- (185) 18. CDU, Anhang, S. 557, 564, 569, 575; vgl. 18. CDU, S. 139f., 191, 221 - 226. Siehe auch BILD 24.9.69, S. 4; 3.12.69, S. 3; 3.10.70, S. 8; 6. BT, S. 39A, 5945B, 6402C.
Der Anpassungskurs bestimmt auch noch die Diskussion vor der Bundestagswahl 1972 und nach der Wahlniederlage (20. CDU, S. 41, 158f; vgl. SPIEGEL 45/72, S. 38f.; 3/73, S. 19).
- (186) BILD 24.6.72, S. 2; BULLETIN 1970, S. 1399; 1971, S. 1605f.; 6. BT, S. 1370CD, 6407C; 7. BT, S. 3492C; 18. CDU, S. 171f.; 19. CDU, S. 214; 20. CDU, S. 160.
- (187) 18. CDU, Anhang, S. 564, 575, 583; 20. CDU, S. 159.
- (188) 17. CDU, S. 125.

- (189) Anfrage und Antwort der Bundesregierung (= BT-Drs. VI/1953) sind abgedruckt im BULLETIN 1971, S. 381 - 404; vgl. SPIEGEL 53/69, S. 31; 16/72, S. 36, 44.
- (190) 6. BT, S. 6400D; vgl. BILD 25.3.71, S. 1.
- (191) BILD 5.6.70, S. 1; 4.2.71, S. 8; 24.4.71, S. 3; 26.6.72, S. 1; 23.9.72, S. 2; 6. BT, S. 8233D; 7. BT, S. 3492B; 18. CDU, S. 7, 17, 32, 214.
- (192) BILD 11.11.72, S. 2; 14.5.71, S. 1; 6. BT, S. 3734C; 7. BT, S. 139D; 18. CDU, S. 171f.; 19. CDU, S. 212; 20. CDU, S. 31f., 122f., 176 - 179, 187.
- (193) 6. BT, S. 3734A; vgl. BILD 18.2.70, S. 1, 10; 10.3.70, S. 1; 26.8.70, S. 8; 2.11.70, S. 2; 19.2.71, S. 5; 28.4.71, S. 8; 2.2.72, S. 2; 30.10.72, S. 1; 8.11.72, S. 2; 13.11.72, S. 2; 5.4.73, S. 2; 7.9.73, S. 2; SPIEGEL 39/70, S. 25; 40/70, S. 29; 43/71, S. 49; 17/72, S. 23; 25/72, S. 22; 6. BT, S. 3734A.
- (194) 7. BT, S. 1223C.
- (195) 6. BT, S. 8257C; vgl. 6. BT, S. 2983D, 3459D, 10737B; 7. BT, S. 1208CD, 1236D, 1975B.
- (196) BILD 22.3.74, S. 2; 15.8.74, S. 2; 28.8.74, S. 8; 9.9.74, S. 4a; 13.3.75, S. 10; 18.6.75, S. 2; 19.6.75, S. 1; 19.8.75, S. 3; 25.9.75, S. 3; 25.2.76, S. 2; SPIEGEL 25/75, S. 36 - 38; 40/75, S. 54f.
- (197) SPIEGEL 40/75, S. 68; vgl. BILD 3.11.75, S. 2.
- (198) SPIEGEL 22/76, S. 38; vgl. SPIEGEL 10/76, S. 66; 14/76, S. 52.
- (199) BILD 6.11.74, S. 4; 16.6.75, S. 1; 17.5.76, S. 2; 28.5.76, S. 2; 28.8.76, S. 2; SPIEGEL 3/75, S. 34; 4/75, S. 34; BULLETIN 1975, S. 822, 1227; 1976, S. 109, 610; 24. CDU, S. 34, 51, 110, 214.
- (200) BILD 3.9.76, S. I.
- (201) SPD 1976, S. 350; vgl. 7. BT, S. 13624A; SPD 1975, S. 1043.
- (202) BULLETIN 1975, S. 174, 1338.
- (203) BILD 27.12.75, S. 1; 7. BT, S. 7740D, 9431A, 9431C, 13634D; 23. CDU, Anhang, S. 29; 24. CDU, S. 188f.
- (204) BULLETIN 1975, S. 1001.
- (205) 7. BT, S. 12900C.
- (206) BILD 25.8.75, S. 2.
- (207) SPD 1975, S. 191.
- (208) SPD 1975, S. 223.
- (209) BILD 19.4.74, S. 2; 22.7.74, S. 1; 6.8.74, S. 2; 13.10.75, S. 2; 5.11.75, S. 3; 6.11.75, S. 2; 8.1.76, S. 1; 7. BT, S. 6628B, 13634D.

- (210) 7. BT, S. 6601BC; vgl. BILD 17.5.74, S. 1; 18.5.74, S. 1f.; BULLETIN 1976, S. 410.
- (211) BULLETIN 1976, S. 411.
- (212) BILD 11.1.75, S. 2; 7. BT, S. 9431C, 13632A; 23. CDU, S. 160; 24. CDU, S. 37, 50, 82.
- (213) SPIEGEL 47/74, S. 25; 12/75, S. 27)
- (214) BULLETIN 1974, S. 1078; vgl. SPIEGEL 29/74, S. 26; 7. BT, S. 13623C.
- (215) SPD 1976, S. 358.
- (216) SPIEGEL 30/75, S. 17f.
- (217) BILD 30.8.75, S. 2; vgl. BILD 2.9.75, S. 2; SPIEGEL 32/76, S. 20; 7. BT, S. 12900C; 23. CDU, S. 48.
- (218) SPIEGEL 51/74, S. 28 - 41; vgl. SPIEGEL 29/74, S. 25.
- (219) Vgl. DAMMANN 1975a, S. 23.
- (220) Vgl. ALLPORT 1955, S. 169f.
- (221) BULLETIN 1974, S. 1077; vgl. 7. BT, S. 7688A.
- (222) 7. BT, S. 9427B; vgl. BULLETIN 1974, S. 1593.
- (223) BULLETIN 1974, S. 29 - 33; 1975, S. 226.
- (224) 7. BT, S. 7695C; vgl. BULLETIN 1974, S. 1193 - 1195, 1455; 7. BT, S. 7757B.
- (225) BULLETIN 1975, S. 230; vgl. 7. BT, S. 13622ABC.
- (226) BILD 23.7.70, S. 5; 27.8.70, S. 8; 3.9.70, S. 1; 22.9.71, S. 1; 29.9.71, S. 1; 29.10.71, S. 1, 8; 17.5.72, S. 2; 30.7.73, S. 3; SPIEGEL 3/71, S. 42 - 48; 45/71, S. 73f., 18/72, S. 34; 32/72, S. 42.
- (227) BILD 6.4.71, S. 2; vgl. BILD 13.7.73, S. 8.
- (228) BILD 27.2.71, S. 1; vgl. BILD 1.3.72, S. 2; 29.10.73, S. 2; 7.12.73, S. 1f.
- (229) BILD 28.4.73, S. 2; vgl. BILD 25.6.72, S. 2.
- (230) BILD 8.5.73, S. 3; SPIEGEL 6/71, S. 115 - 117.
- (231) SPIEGEL 33/72, S. 52 - 54; vgl. BILD 7.12.73, S. 1f.; 30.5.73, S. 2.
- (232) SPIEGEL 38/73, S. 41; vgl. SPIEGEL 19/73, S. 38 - 46.
- (233) BILD 17.1.74, S. 1; 14.2.74, S. 8; 17.7.74, S. 8; 26.7.74, S. 2; 12.9.74, S. 1; 22.10.74, S. 1; 11.12.74, S. 5; 23.4.75, S. 1; 10.5.75, S. 3; 16.5.75, S. 2; 27.6.75, S. 1; 9.7.75, S. 8; 15.8.75, S. 3; 8.9.75, S. 2; 11.9.75, S. 1; 26.9.75, S. 1, 10; 11.10.75, S. 2; 20.10.75, S. 2; 23.10.75, S. 1f.; 14.11.75, S. 1f.; 6.12.75, S. 2; 6.2.76, S. 8; 4.3.76, S. 10; 8.4.76, S. 3; 20.4.76, S. 2; 10.9.76, S. 6; SPIEGEL 4/74, S. 21 - 23, 46f.; 23/74, S. 41; 43/74, S. 33f.; 45/74, S. 66 - 68; 46/74, S. 81 - 84; 51/74, S. 40; 13/75, S. 74 - 77; 16/75, S. 54 - 65;

- 26/75, S. 52; 45/75, S. 66 - 76; 46/75, S. 46 - 60; 48/75, S. 74 - 76; 50/75, S. 30; 53/75, S. 38 - 41; 8/76, S. 55; 27/76, S. 38 - 57; 37/76, S. 71 - 73; 39/76, S. 62.
- (234) SPIEGEL 36/75, S. 25; 45/75, S. 66.
- (235) SPIEGEL 3/74, S. 36; vgl. BILD 27.7.74, S. 1; 29.7.74, S. 2; 30.7.74, S. 2; 7. BT, S. 12899D - 12900A.
- (236) 23. CDU, Anhang, S. 38; vgl. 23. CDU, S. 245, Anhang, S. 29.
- (237) BULLETIN 1976, S. 43.
- (238) BILD 22.7.74, S. 1; vgl. SPIEGEL 51/74, S. 41 - 43.
- (239) SPIEGEL 40/75, S. 22; vgl. SPIEGEL 14/76, S. 52.
- (240) BULLETIN 1974, S. 174f., 1194f., 1455; 1975, S. 226, 230, 707f., 1182.
- (241) 7. BT, S. 12900A. Ähnliche Beispiele für das öffentliche Gesundheitswesen und für die Rundfunk- und Fernsehanstalten: BILD 26.7.74, S. 2; SPIEGEL 16/75, S. 58; 50/75, S. 30.
- (242) BILD 23.7.75, S. 2; vgl. BILD 22.10.74, S. 1; 23.10.75, S. 1f.
- (243) SPIEGEL 50/75, S. 30; 51/75, S. 30 - 32. Verstärkt wird der Tenor dieser Berichterstattung durch die Darstellung einzelner Beispiele, in denen Behörden erfolgreich Personaleinsparungen praktizieren (BILD 6.5.76, S. 2; SPIEGEL 45/76, S. 70 - 73; 46/75, S. 76 - 78).
- (244) SPIEGEL 23/74, S. 47.
- (245) SPIEGEL 23/74, S. 47; 44/74, S. 42 - 44; 46/75, S. 54; 27/76, S. 50 - 52.
- (246) BILD 23.10.75, S. 1f.; SPIEGEL 14/74, S. 46; 31/74, S. 30; 16/75, S. 62; 14/76, S. 52; BULLETIN 1975, S. 1006; 1976, S. 43; 23. CDU, S. 246.
- (247) SPIEGEL 51/74, S. 28, 31, 40; 40/75, S. 22; 16/75, S. 55, 62; 45/75, S. 76.
- (248) BILD 12.8.74, S. 8; 13.11.74, S. 3; 8.9.75, S. 2.
- (249) SPIEGEL 51/74, S. 32; vgl. SPIEGEL 23/74, S. 41; 16/75, S. 55, 60, 62; 31/75, S. 21; 34/75, S. 40 - 44; 51/74, S. 31; BULLETIN 1976, S. 43.
- (250) BULLETIN 1975, S. 28; vgl. BULLETIN 1975, S. 229.
- (251) BILD 3.9.75, S. 2; 30.1.76, S. 4a; 7.4.76, S. 9; 6.5.76, S. 2; 2.8.76, S. 1; 1.10.76, S. 2; SPIEGEL 36/75, S. 26; 40/75, S. 22; 44/75, S. 52; 45/75, S. 66 - 76; 31/76, S. 57; BULLETIN 1975, S. 1007; 7. BT, S. 12905C; 23. CDU, S. 245; 24. CDU, S. 121.
- (252) SPIEGEL 44/75, S. 98; 45/75, S. 73f., 76.
- (253) BILD 6.5.76, S. 2.

- (254) SPIEGEL 44/75, S. 98.
- (255) SPIEGEL 45/75, S. 70.
- (256) SPD 1975, S. 283.
- (257) SPD 1976, S. 194 - 196; beschlossene Fassung zur Privatisierung: SPD 1976, S. 351.
- (258) Vgl. SCHEER 1976.
- (259) 21. CDU, S. 104.
- (260) 21. CDU, S. 106.
- (261) 22. CDU, S. 59, 373, 432f., 437; vgl. 7. BT, S. 6628B.
- (262) 23. CDU, S. 32, 228, 246 - 248, 260f., 340.
- (263) 23. CDU, S. 160.
- (264) 23. CDU, Anhang, S. 12f.
- (265) 23. CDU, Anhang, S. 28; vgl. 23. CDU, Anhang, S. 38.
- (266) BILD 28.5.76, S. 2; SPIEGEL 35/76, S. 25 - 28; 40/76, S. 36; 24. CDU, S. 28f., 36, 41, 66f., 189, 203f., 223, Anhang, S. 114f., 121.
- (267) Im SPIEGEL findet sich ein einziger Fall dieser Art dargestellt, in dem eine Studienbewerberin trotz einer Abitur- Durchschnittsnote von 1,3 von der ZVS keinen Studienplatz zugeteilt erhält; das Vorgehen der ZVS wird als formal korrekt, allerdings für die Bewerberin völlig undurchschaubar dargestellt (SPIEGEL 47/75, S. 68 - 72).
- (268) BILD 19.7.74, S. 2.
- (269) Nachweise für die Fälle Nicht-Behörde=Verursacher/
/Nicht-Behörde=Helfer: BILD 1.10.75, S. 4 "Unglück";
10.10.75, S. 4 "Lehrstelle", "Zeppelin"; 15.10.75,
S. 4 "Waschmaschine"; 17.10.75, S. 4 "Ski"; 27.10.75,
S. 4 "Mofa"; 29.10.75, S. 4 "Nähmaschine"; 31.10.75,
S. 5 "Mofa", "Ärger".
Nachweis für den Fall Nicht-Behörde=Verursacher/Behör=
de=Helfer: BILD 27.10.75, S. 4 "Kindergeld".
- (270) Vgl. MAYNTZ 1978, S. 235 - 237. Die empirische Forschung über das Verhältnis zwischen Behörden und Publikum steckt erst in den Anfängen. Ein Überblick über die wichtigsten derzeit laufenden Forschungsprojekte befindet sich bei KAUFMANN 1977.
- (271) Nur in einem einzigen Fall wird bei Unions-Politikern in diesem thematischen Zusammenhang nicht nur die "Bürokratie", sondern werden "Sozialbürokraten" für die Einschränkung der Freiheit der Bürger verantwortlich gemacht (vgl. SPIEGEL 35/76, S. 25); es ist allerdings nicht eindeutig, ob hiermit Beschäftigte des öffentlichen Dienstes oder führende Politiker der sozial-liberalen Koalition gemeint sind.
- (272) SPIEGEL 40/75, S. 22.

- (273) BULLETIN 1975, S. 27.
- (274) BULLETIN 1974, S. 1453; 1975, S. 174, 230.
- (275) SPIEGEL 24/75, S. 26; 7. BT, S. 13018AB; SPD 1975, S. 1044.
- (276) SPIEGEL 51/74, S. 28.
- (277) SPD 1975, S. 118; vgl. SPD 1975, S. 285, 320 - 323, 448, 518, 753, 773, 1013f., 1037.
- (278) SPD 1976, S. 239.
- (279) SPD 1976, S. 247; vgl. SPIEGEL 40/76, S. 60; SPD 1976, S. 81, 92.
- (280) SPD 1975, S. 1269. Der ursprünglich eingebrachte Initiativantrag zur Privatisierungsproblematik enthält den zweiten Halbsatz nicht; dieser ist von der Antragskommission eingefügt und gegen das Votum der Antragsteller mehrheitlich beschlossen worden (Vgl. SPD 1975, S. 815f.).
- (281) BULLETIN 1976, S. 461; vgl. BULLETIN 1976, S. 474, 487f.
- (282) SPD 1976, S. 61, 65, 68f., 85, 112 - 114.
- (283) SPD 1976, S. 350; vgl. SPD 1976, S. 339.
- (284) SPD 1976, S. 351.
- (285) SPIEGEL 15/76, S. 38; BULLETIN 1975, S. 1303f.
- (286) 23. CDU, S. 245.
- (287) 23. CDU, S. 246; vgl. 23. CDU, S. 261.
- (288) 23. CDU, Anhang, S. 27f.
- (289) 24. CDU, S. 28; vgl. BILD 25.5.76, S. 1; 24. CDU, S. 82.
- (290) 24. CDU, S. 68.
- (291) Ebenda.
- (292) 24. CDU, S. 69.
- (293) SPIEGEL 35/76, S. 25f; 38/76, S. 23; 23. CDU, S. 31f., 161, 249; 24. CDU, S. 28.
Die zuletzt dargestellte, systembezogene Kritik an einer Ausweitung der ökonomischen Staatstätigkeit ist für die geistigen Traditionen der CDU/CSU nicht unbedingt charakteristisch: Die profiliertesten Vertreter eines konsequenten Wirtschaftsliberalismus, wie etwa von Mises (Vgl. VON MISES 1922), tendieren in ihrer politischen Ausrichtung eher zu den Vorläuferparteien der heutigen F.D.P. Die Privatisierungskampagne der zwanziger Jahre wurde im wesentlichen von Vertretern der Wirtschaft selbst getragen (Vgl. SOGEMEIER 1926); die der fünfziger Jahre von der FDP (Vgl. HIRCHE 1959).
- (294) BILD 19.3.74, S. 3; 4.6.75, S. 2; SPIEGEL 39/76, S. 36; BULLETIN 1974, S. 1569; 1975, S. 302; 1976, S. 8; 7. BT, S. 10732A, 10744CD.
- (295) BULLETIN 1974, S. 1569.

- (296) BULLETIN 1976, S. 578; vgl. BULLETIN 1976, S. 551f., 771, 826.
- (297) 7. BT, S. 13620D.
- (298) BILD 22.1.75, S. 6; BULLETIN 1975, S. 1029, 1159f.; 7. BT, S. 10744C, 10747C.
- (299) SPD 1976, S. 354.
- (300) 23. CDU, Anhang, S. 38.
- (301) 23. CDU, Anhang, S. 38.
- (302) 23. CDU, Anhang, S. 38; vgl. 23. CDU, S. 33, 160, 261, Angang, S. 35 - 37; 24. CDU, S. 121.
- (303) Vgl. Anmerkung 133.
- (304) BILD 4.9.74, S. 2; 4.6.75, S. 2; SPIEGEL 25/75, S. 28.; 39/76, S. 36; BULLETIN 1974, S. 1569; 7. BT, S. 10732A.
- (305) BILD 15.10.74, S. 1.
- (306) BILD 18.7.75, S. 3.
- (307) BULLETIN 1974, S. 1083, 1193 - 1195, 1455.
- (308) SPIEGEL 30/75, S. 17f.; vgl. SPIEGEL 32/75, S. 26.
- (309) SPD 1975, S. 148.
- (310) BULLETIN 1974, S. 687, 1077, 1336; 7. BT, S. 12891BC.
- (311) BILD 22.7.75, S. 1.
- (312) 24. CDU, S. 204.
- (313) BULLETIN 1974, S. 1191; vgl. BULLETIN 1974, S. 1193.
- (314) BILD 26.2.74, S. 1; vgl. BILD 17.8.74, S. 2.
- (315) BULLETIN 1975, S. 1095f.
- (316) BILD 3.7.74, S. 2; vgl. SPIEGEL 11/75, S. 52.
- (317) BULLETIN 1974, S. 760.
- (318) SPIEGEL 27/76, S. 46.
- (319) BILD 16.10.74, S. 5.
- (320) BILD 1.2.74, S. 3; vgl. BILD 17.8.74, S. 2; 25.10.74, S. 4a.
- (321) BILD 6.1.75, S. 1.
- (322) BULLETIN 1974, S. 282, 310.
- (323) BULLETIN 1976, S. 578; vgl. BULLETIN 1976, S. 552.
- (324) BILD 18.7.75, S. 2; vgl. BULLETIN 1974, S. 1229; 1975, S. 7.
- (325) 7. BT, S. 12891CD; vgl. BILD 27.8.75, S. 1; 5.8.76, S. 1; SPIEGEL 35/75, S. 22; 49/75, S. 51 - 65; 6/76, S. 49 - 52. Anders: BILD 8.9.76, S. 2, wo bereits über Nachwuchs=sorgen der Bundeswehr aufgrund des Wegfalls der Ver=pflichtungsprämien berichtet wird.

- (326) 7. BT, S. 3912D; vgl. SPIEGEL 49/73, S. 20.
- (327) 7. BT, S. 4777B; vgl. BILD 28.1.74, S. 1.
- (328) BILD 28.10.74, S. 8; BULLETIN 1974, S. 687, 1077, 1336. Aufgegriffen wird diese Argumentation auch von Redakteuren der beiden untersuchten Publikationsorgane in Interviews mit Vertretern der Gewerkschaft ÖTV und des Deutschen Beamtenbundes (BILD 22.11.74, S. 1; SPIEGEL 3/75, S. 28).
- (329) BULLETIN 1974, S. 592; vgl. BILD 17.5.74, S. 1; 18.5.74, S. 1f.; 7. BT, S. 6601C.
- (330) BILD 27.7.74, S. 2; 19.9.74, S. 8; 12.2.75, S. 2; 13.6.75, S. 4a; 16.6.75, S. 2; 8.8.75, S. 2; SPIEGEL 29/74, S. 27; 24/75, S. 23; BULLETIN 1974, S. 757, 826, 1117, 1418, 1593; 1975, S. 230, 707f., 846; 7. BT, S. 7688A, 7691CD.
- (331) BULLETIN 1975, S. 1033; vgl. BILD 23.8.75, S. 1; 5.9.75, S. 10; BULLETIN 1975, S. 1025, 1303; 7. BT, S. 12888D.
- (332) SPD 1975, S. 269; vgl. SPIEGEL 3/75, S. 24.
- (333) SPD 1975, S. 1043.
- (334) SPIEGEL 15/76, S. 38; 25/76, S. 28; BULLETIN 1976, S. 104, 284, 410f.
- (335) SPD 1976, S. 43, 85, 88, 110.
- (336) SPD 1975, S. 1043.
- (337) SPD 1976, S. 206 - 208, 210 - 212.
- (338) SPD 1976, S. 209, 214f.
- (339) SPD 1976, S. 217.
- (340) SPD 1975, S. 1043; SPD 1976, S. 350; vgl. 7. BT, S. 13624A.
- (341) SPD 1975, S. 191; vgl. SPIEGEL 51/74, S. 31.
- (342) BULLETIN 1976, S. 410f.; 7. BT, S. 6601BC.
- (343) SPIEGEL 29/74, S. 26; 47/74, S. 25; 12/75, S. 27; BULLETIN 1974, S. 1078; 7. BT, S. 13623C.
- (344) BILD 22.7.74, S. 1.
- (345) SPD 1975, S. 1269.
- (346) SPIEGEL 51/74, S. 28; 40/76, S. 60; SPD 1975, S. 118, 285, 320 - 323, 448, 518, 753, 773, 1013f., 1037; 1976, S. 81, 92, 239, 247.
- (347) SPD 1975, S. 223; vgl. SPD 1975, S. 672.
- (348) SPD 1975, S. 227)
- (349) SPIEGEL 20/75, S. 36.
- (350) 7. BT, S. 6627AB.
- (351) SPIEGEL 7/75, S. 24.

- (352) Zur Analyse analoger Prozesse der Legitimierung einer sozialen Benachteiligung von ethnischen Minderheiten vgl. ALLPORT 1955, S. 208 - 211; SCHÄFER/SIX, S. 133 - 136.
- (353) Vgl. ALLPORT 1955, S. 382f.
- (354) Vgl. ALLPORT 1955, S. 233f.; QUASTHOFF 1973, S. 138 - 148.

Anmerkungen zu Teil 4 (S. 275 - 294)

- (1) Im Protokoll eines Seminars der Gewerkschaft ÖTV zum Thema Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, an dem wir im November 1976 teilnahmen, heißt es etwa bei der Beschreibung der Privatisierungsstrategie: "Das Klima für Privatisierungen wurde durch eine großangelegte Kampagne gegen den öffentlichen Dienst vorbereitet." (GEWERKSCHAFT ÖTV 1976c, S. 2)
- (2) Vgl. BISKY 1976, S. 154f.
- (3) Dies gilt natürlich auch umgekehrt und muß bei der bisherigen Untersuchung berücksichtigt werden: In der Argumentationsstruktur der öffentlichen Arbeitgeber spiegelt sich die Wirkung der von den Gewerkschaften verbreitete Argumente in einer spezifischen Weise wider.
- (4) Vgl. WEISS 1978, S. XI; MÜHLBRADT/LUTZ 1969, S. 107.
- (5) Noch im Oktober 1978 lagen vom ÖTV-Pressedienst erst die Jahrgänge bis einschließlich 1974 vollständig im Archiv der ÖTV-Hauptverwaltung vor, während die Jahrgänge 1975 und 1976 noch lückenhaft waren.
- (6) Bei der Analyse des ÖTV-Magazins werden analog der Vorgehensweise in den Teilen 2 und 3 unserer Untersuchung nicht berücksichtigt: Leserbriefe und solche Beiträge, die eindeutig als keine Stellungnahme der Gewerkschaft ÖTV bzw. ihrer Organe oder Sprecher zu erkennen sind, sondern die Widergabe einer gewerkschaftsfremden Meinung (Bericht, Dokumentation, Gastkommentar) darstellen.
- (7) Bei der Analyse werden nicht berücksichtigt: Beiträge von gewerkschaftsfremden Rednern und nicht angenommene Anträge. Zur Zitierweise vgl. die Angaben im Quellenverzeichnis.
- (8) ÖTV-MAGAZIN 10/69, S. 3.
- (9) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 5.
- (10) ÖTV-MAGAZIN 12/70, S. 3.
- (11) ÖTV-MAGAZIN 3/71, S. 7.
- (12) 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 185.
- (13) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 14.

- (14) ÖTV-MAGAZIN 12/73, S. 12.
- (15) ÖTV-MAGAZIN 3/73, S. 3; vgl. ÖTV-MAGAZIN 7/71, S. 9; 10/73, S. 16; 11/73, S. 12; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 248; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 51f.; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 165.
- (16) ÖTV-MAGAZIN 12/71; vgl. ÖTV-MAGAZIN 2/73, S. 10; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 453; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 170.
- (17) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 3; vgl. ÖTV-MAGAZIN 6/70, S. 2; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 241f.
- (18) ÖTV-MAGAZIN 3/73, S. 7; vgl. ÖTV-MAGAZIN 4/71, S. 17.
- (19) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 7.
- (20) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 11; 11/70, S. 18; 5/71, S. 5; 9/71, S. 29; 10/71, S. 7; 11/71, S. 10; 3/72, S. 6f.; 6/72, S. 11; 9/72, S. 4f.; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 443, 452f.; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 533; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 274, 439.
- (21) ÖTV-MAGAZIN 12/72, S. 8f.; 6/73, S. 20; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 417.
- (22) ÖTV-MAGAZIN 3/70, S. 16; 7/70, S. 18; 10/70, S. 18; 11/70, S. 10; 12/70, S. 6; 6/71, S. 15; 7/71, S. 6, 19; 11/71, S. 20; 10/72, S. 5; 4/73, S. 15; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 321, 362, 364, 181, 185, 383; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 430; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 207, 297, 313.
- (23) ÖTV-MAGAZIN 5/70, S. 16; vgl. ÖTV-MAGAZIN 3/70, S. 4; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 130.
- (24) 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 598f.; vgl. ÖTV-MAGAZIN 7/72, S. 15; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 162.
- (25) ÖTV-MAGAZIN 10/70, S. 30; 9/71, S. 8f.; 10/71, S. 7; 11/71, S. 10; 3/72, S. 6f.; 6/72, S. 11; 4/73, S. 20; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 112; 7. ÖTV-PROTOKOLL, S. 466; 7. ÖTV-ANTRÄGE, S. 201, 274.
- (26) ÖTV-MAGAZIN 12/72, S. 8f.
- (27) 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 185; vgl. ÖTV-MAGAZIN 12/70, S. 6.
- (28) ÖTV-MAGAZIN 9/71, S. 10f.
- (29) ÖTV-MAGAZIN 10/70, S. 18; 11/70, S. 10; 5/72, S. 16.
- (30) ÖTV-MAGAZIN 12/69, S. 14f.
- (31) ÖTV-MAGAZIN 7/71, S. 5; vgl. ÖTV-MAGAZIN 2/71, S. 11; 7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 206.
- (32) ÖTV-MAGAZIN 7/71, S. 6.
- (33) ÖTV-MAGAZIN 3/71, S. 18.
- (34) ÖTV-MAGAZIN 12/74, S. 3; vgl. ÖTV-MAGAZIN 9/75, S. 22; 10/75, S. 4; 1/76, S. 33; 4/76, S. 31; 7-8/76, S. 7; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 9, 531; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 105, 151; 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 95.

- (35) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 3; 7-8/76, S. 4; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 69.
- (36) ÖTV-MAGAZIN 10/75, S. 2, 4; 1/76, S. 33.
- (37) 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 95; vgl. ÖTV-MAGAZIN 4/76, S. 31; 7-8/76, S. 7; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 120.
- (38) ÖTV-MAGAZIN 3/75, S. 4; 10/75, S. 3f.; 11/75, S. 2; 12/75, S. 5; 5/76, S. 3.
- (39) 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 107.
- (40) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 3.
- (41) ÖTV-MAGAZIN 10/74, S. 3; vgl. 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 531.
- (42) 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 120.
- (43) ÖTV-MAGAZIN 1/74; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 229.
- (44) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 22.
- (45) ÖTV-MAGAZIN 9/75, S. 22.
- (46) ÖTV-MAGAZIN 7/75, S. 3f.; 3/76, S. 25; S. 4/76, S. 8; 7-8/76, S. 6; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 353, 382f.; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 59, 106; 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 412, 440.
- (47) 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 526.
- (48) 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 320.
- (49) 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 120.
- (50) ÖTV-MAGAZIN 10/74, S. 3; vgl. ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 3; 12/75, S. 5; 4/76, S. 31; 7-8/75, S. 7.
- (51) ÖTV-MAGAZIN 3/75, S. 4.
- (52) ÖTV-MAGAZIN 11/75, S. 3; vgl. ÖTV-MAGAZIN 12/75, S. 5.
- (53) 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 95.
- (54) ÖTV-MAGAZIN 4/75, S. 20; 9/75, S. 23; 11/75, S. 19; 12/75, S. 19; 2/76, S. 2; 5/76, S. 14f.; 7-8/76, S. 12; 9/76, S. 30; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 445; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 70f., 129, 380, 384, 386, 388 - 391; 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 97, 99, 478.
- (55) 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 71.
- (56) ÖTV-MAGAZIN 12/74, S. 22; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 554f.
- (57) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 14f.; 12/75, S. 18.
- (58) 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 559.
- (59) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 31; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 57, 383.
- (60) 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 457.
- (61) 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 419.
- (62) ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 24.

- (63) ÖTV-MAGAZIN 12/74, S. 22; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 575f.
- (64) Nicht bei allen nachfolgend dargestellten Statements ist explizit ausgesagt, ob der angesprochene Personal=mangel die Nichtbesetzung bestehender freier Planstel=len als Ursache hat oder ob ein Mangel an Planstellen angesichts der zu erbringenden Leistungen gemeint ist; der Kontext läßt jedoch in der Regel den Schluß zu, daß der Mangel an Planstellen gemeint ist.
- (65) 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 11; vgl. ÖTV-MAGAZIN 1/75, S. 21; 9/75, S. 22; 10/75, S. 4; 11/75, S. 19; 12/75, S. 5; 2/76, S. 33; 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 188.
- (66) ÖTV-MAGAZIN 3/74, S. 20; 9/74, S. 14; 11/74, S. 20; 8. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT, S. 427, 451, 576.
- (67) 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 96; vgl. ÖTV-MAGAZIN 4/76, S. 31; 7-8/76, S. 7.
- (68) ÖTV-MAGAZIN 6/74, S. 9; 1/76, S. 33.
- (69) ÖTV-MAGAZIN 9/75, S. 23; 11/75, S. 2; 1/76, S. 3; 3/76, S. 37; 5/76, S. 14f.; 7-8/76, S. 7; 8. ÖTV-PROTOKOLL, S. 64, 382, 393; 8. ÖTV-ANTRÄGE, S. 95, 97, 99.

Abkürzungsverzeichnis

ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
BT-Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den stenographischen Protokollen
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil II
FS	Fachserie
H	Heft
HÖD	Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen, hrsg. von Wilhelm Bierfelder, Berlin 1976
R	Reihe
StBA	Statistisches Bundesamt
StJb	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Stuttgart und Mainz
WiSta	Wirtschaft und Statistik

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Quellen, die in den Teilen 2 - 4 systematisch ausgewertet werden (In Klammern: Zitierweise)

BILD-Zeitung, Druckort Essen/Kettwig (BILD)

Der Spiegel, Hamburg (SPIEGEL)

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BULLETIN)

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode. Stenographische Berichte (6. BT)

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode. Stenographische Berichte (7. BT)

Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11. - 14.5.1970 in Saarbrücken (SPD 1970)

Protokoll der Verhandlungen des Außerordentlichen Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1. Teil vom 18.-20.11.1971 in Bonn (SPD 1971)

Protokoll der Verhandlungen des Außerordentlichen Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 12.-13.10.1972 in Dortmund (SPD 1972)

- Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 10.-14.4.1973 in Hannover, Band 1 (SPD 1973)
- Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11.-15.11.1975 in Mannheim (SPD 1975)
- Protokoll der Verhandlungen des Außerordentlichen Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 18. und 19.6.1976 in Dortmund (SPD 1976)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985 (LZP)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975 - 1985 (OR'85)
- Niederschrift des 17. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Mainz 17./18.11.1969 (17. CDU)
- Niederschrift des 18. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Düsseldorf 25.-27.1.1971 (18. CDU)
- Niederschrift des 19. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Saarbrücken 4.-5.10.1971 (19. CDU)
- Niederschrift des 20. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Wiesbaden 9.-11.10.1972 (20. CDU)
- Niederschrift des 21. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bonn 12.6.1973 (21. CDU)
- Niederschrift des 22. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Hamburg 18.-20.11.1973 (22. CDU)
- Niederschrift des 23. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Mannheim 23.-25.6.1975 (23. CDU)
- Niederschrift des 24. Bundesparteitages der Christlich Demokratischen Partei Deutschlands, Hannover 24.-26.5.1976 (24. CDU)
- Das ÖTV-Magazin, Stuttgart (ÖTV-MAGAZIN)
- Gewerkschaft ÖTV, Geschäftsbericht 1968 - 1971 (7. ÖTV-GESCHÄFTSBERICHT)
- Gewerkschaft ÖTV, Protokoll 7. Ordentlicher Gewerkschaftstag Berlin 1972 (7. ÖTV-PROTOKOLL)
- Gewerkschaft ÖTV, Anträge 7. Ordentlicher Gewerkschaftstag Berlin 1972 (7. ÖTV-ANTRÄGE)

Gewerkschaft ÖTV, Geschäftsbericht 1972 - 1975 (8. ÖTV-GE-
SCHAFTSBERICHT)

Gewerkschaft ÖTV, Protokoll 8. Ordentlicher Gewerkschaftstag
Hamburg 1976, Band 1 (8. ÖTV-PROTOKOLL)

Gewerkschaft ÖTV, Protokoll 8. Ordentlicher Gewerkschaftstag
Hamburg 1976, Band 2 (8. ÖTV-ANTRÄGE)

2. Amtliche und halbamtliche Quellen

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1974ff.

BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG 1973, Bildungsge-
samtpfan, Bd. I, Stuttgart

Bundesgesetzblatt, Teil I

Bundesgesetzblatt, Teil II

ENTSCHEIDUNGEN 1976 des Bundesverfassungsgerichtes, 40. Band,
Tübingen

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

GUTACHTEN 1972 der Deutschen Revisions- und Treuhand-Aktien-
gesellschaft zur Frage eines Besoldungsrückstandes,
BT-Drs. VI/3504

JAHRESGUTACHTEN 1971 des Sachverständigenrates zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs.
VI/2847

JAHRESGUTACHTEN 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs.
7/2

JAHRESGUTACHTEN 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs.
7/2848

JAHRESGUTACHTEN 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs.
7/4326

PERSONALSTRUKTURKOMMISSION 1971 des Bundesministers der Vertei-
digung, Die Personalstruktur der Streitkräfte, Bonn

Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 6, I. Entwicklung
der Erwerbstätigkeit (Ergebnisse des Mikrozensus)
Mai 1975

Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Volkszählung vom 27. Mai
1970, Heft 17: Erwerbstätige in wirtschaftlicher
Gliederung nach Wochenarbeitszeit und weiterer Tätig-
keit

Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1, II. Jahresab-
schlüsse: Öffentliche Finanzwirtschaft 1972

- Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1, III. Vierteljahrszahlen zur Finanzwirtschaft, 4. Vierteljahr und Rechnungsjahr 1976
- Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 4: Personal von Bund, Ländern und Gemeinden 2.10.1969
- Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 4: Personal des öffentlichen Dienstes 30.6.1974
- Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Personalstrukturhebung 2.10.1968. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden
- Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Reihe 15, Sonderbeitrag: Aufwendungen der Arbeitgeber für Personal- und Personalnebenkosten im Produzierenden Gewerbe 1972
- Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Reihe 17, V. Öffentlicher Dienst. Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne 1968
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1: Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit Mai 1976 (Ergebnisse des Mikrozensus)
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1975
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S. 2: Revidierte Ergebnisse 1960 - 1976
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Statistischen Bundesamt, Stuttgart und Mainz 1970ff.
- STUDIENKOMMISSION 1973 für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Baden-Baden
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten
- WEISSBUCH 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, BT-Drs. VI/765
- WEISSBUCH 1973/74 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, BT-Drs. 7/1505
- WEISSBUCH 1975/76 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, BT-Drs. 7/4554
- Wirtschaft und Statistik 1961ff.

3. Sekundärliteratur

- Hans Jürgen AHRNS 1971, Zum Problem der Verteilungseffekte von Sozialinvestitionen, Diss. Berlin
- Jürgen ALBERTS 1972, Massenpresse als Ideologiefabrik. Am Beispiel "BILD", Frankfurt/Main

- Ulrich VON ALEMANN 1975 (Hrsg.), Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, Opladen
- Gordon Willard ALLPORT 1955, The Nature of Prejudice, Boston (Mass.)
- Elmar ALTVATER 1972, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Probleme des Klassenkampfes, Heft 3, Mai 1972, S. 1 - 53
- Gerhard ARMANSKI/Boris PENTH/Jörg POHLMANN 1975, Staatsdiener im Klassenkampf. Soziale Lage und Kämpfe staatlicher Lohnarbeiter in der BRD, Gaiganz
- Hans Herbert VON ARNIM 1974, Die Abgeordnetendiäten, Wiesbaden
- AUTORENKOLLEKTIV 1974 des Instituts für Marxistische Studien und Forschungen, Klassen- und Sozialstruktur der BRD 1950 - 1970, Teil II: Klassen- und Sozialstruktur der BRD 1950 - 1970. Sozialstatistische Analyse, Zweiter Halbband, Frankfurt am Main
- Hans-Peter BANK 1968, Sozialpolitik und Wahlpolitik, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik 2 (1968), Heft 11
- Egon BECKER/Gerd JUNGBLUT 1974, Strategien der Bildungsproduktion, 2. Aufl., Frankfurt am Main
- Karl-Berthold BAUM/Karsten HINRICHS/Wolfgang POTRATZ 1974, Die restaurative Dienstrechtsreform, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 25 (1974), S. 273 - 282
- Joachim BERGMANN/Otto JACOBI/Walther MÜLLER-JENTSCH 1975, Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt/Main, Köln
- Hansjörg BESSLER 1970, Aussagenanalyse. Die Messung von Einstellungen im Text der Aussagen von Massenmedien, Bielefeld
- betrifft: erziehung 8f.(1975f.)
- Kurt Hans BIEDENKOPF/Franz Jürgen SÄCKER 1971, Grenzen der Mitbestimmung in kommunalen Versorgungsunternehmen, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 2 (1971), S. 211 - 271
- Kurt Hans BIEDENKOPF 1972, Mitbestimmung. Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion, Köln
- Wilhelm BIERFELDER 1976 (Hrsg.), Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen, Berlin
- Lothar BISKY 1976, Zur Kritik der bürgerlichen Massenkommunikationsforschung, Berlin
- Charles Beat BLANKART 1977, Neuere Ansätze zur Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 22 (1977), S. 73 - 91

- Aike BLECHSCHMIDT/Gerhard HOFFMANN/Reinhard VON DER MARWITZ
1974, Die inflationäre Struktur des Kapitalismus,
Lampertheim
- Frank BLEDJIAN 1972, Wirkungen der Massenkommunikation auf die
Einstellungen der Rezipienten, in: Frank Bledjian/
/Krista Stosberg, Analyse der Massenkommunikation:
Wirkungen, Düsseldorf, S. 13 - 108
- Wilhelm BLEEK 1977, Artikel "Berufsbeamtentum", in: Kurt Sont-
heimer/Hans H. Röhring (Hrsg.), Handbuch des poli-
tischen Systems der Bundesrepublik Deutschland,
München, Zürich, S. 51 - 56
- BÖRSEN- UND WIRTSCHAFTS-HANDBUCH 1978, Frankfurt am Main
- Martin BOHLE 1977, Leistung, Erfolg und Leistungskonflikte in
bürokratischen Organisationen, Meisenheim am Glan
- Wolfgang BOHLING 1976, Artikel "Altersgrenze", in HÖD, Sp.
30 - 35
- Rolf BORELL 1974, Die Personalausgaben der Gebietskörper-
schaften, Wiesbaden
- Karl Dietrich BRACHER/Hans-Adolf JACOBSEN/Manfred FUNKE 1976,
Bibliographie zur Politik in Theorie und Praxis,
Aktualisierte Neuauflage, Düsseldorf
- Hans BRINCKMANN u.a. 1974, Verwaltungsautomation, Darmstadt
- Gerhard BRINKMANN 1973, Wer verdient mehr? Die Einkommen der
Beamten des höheren Dienstes und der außertarifli-
chen Angestellten in der Privatwirtschaft, in:
analysen 3 (1973), Heft 4, S. 28 - 31, 39
- Gerhard BRINKMANN 1976, Artikel "Besoldung", in: HÖD, Sp.
499 - 509
- Wolfgang BRÜGGEMANN 1974, Probleme des Fernstudiums, in:
Deutsche Universitäts-Zeitung 1974, S. 678f.
- T. E. CHESTER 1975, Die Kosten des Gesundheitswesens, in:
Maria Blohmke (Hrsg.), Kosten des Gesundheitswesens.
Sozialökologie und Sozialmedizin, Stuttgart, S.
11 - 17
- Lothar CLASEN 1974, Die regelmäßigen Wochenarbeitszeiten für
Arbeiter und Angestellte nach den Tarifverträgen,
in: Bundesarbeitsblatt 1974, S. 11f., 691f.
- Werner CORELL 1965 (Hrsg.), Programmiertes Lernen und Lehr-
maschinen, Braunschweig
- Uwe CZAIA 1973, Zur Reichweite und Funktion der Massenmedien
in der BRD, in: Dieter Prokop (Hrsg.), Massenkommunikationsforschung 2: Konsumtion, Frankfurt am
Main, S. 74 - 94
- Wolfgang DÄUBLER 1970, Der Streik im öffentlichen Dienst,
Tübingen

- Wolfgang DÄUBLER 1972, Der Kampf um das Beamtenstreikrecht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 23 (1972), S. 310 - 324
- Wolfgang DÄUBLER 1973, Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten, Frankfurt am Main
- Klaus DAMMANN 1974, Ökonomisierung, Loyalisierung, Reform und Gegenreform des Öffentlichen Dienstes, in: WSI-Mitteilungen 27 (1974), S. 479 - 491
- Klaus DAMMANN 1975a, "Privilegien" der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst?, in: Der Deutsche Beamte 25 (1975), S. 23 - 26
- Klaus DAMMANN 1975b, Lage und Bewußtsein der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 355 - 365
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1975 - Die Bildungskommission, Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen, Stuttgart
- Meinolf DIERKES/Richard VAN DEN BERGH 1976, Soziale Verantwortung: Konzerne setzen Maßstäbe, in: Manager-Magazin 1976, Heft 5, S. 112 - 122
- Franz DRÖGE/Rainer WEISSENBORN/Henning HAFT 1973, Wirkungen der Massenkommunikation, Frankfurt am Main
- Gerhard DÜCHS 1976, Die analytische Dienstpostenbewertung - ein Patentrezept für die Reform des öffentlichen Dienstes?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 24 (1976), S. 212 - 219
- Klaus DÜLL u.a. 1972, Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt. Eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen in der Deutschen Bundespost, München
- Klaus DÜLL/Dieter SAUER 1972, Verwaltungsmodernisierung und Politik - Ansätze sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, Bonn, S. 53 - 85
- Christoph EHMANN 1974, Die Fernuniversität, in: Deutsche Universitäts-Zeitung 1974, S. 498 - 501
- Reinhart VON EICHBORN 1974, Wirtschaftswörterbuch, I: Englisch/Deutsch, Vierte Auflage, Düsseldorf, Wien
- Siegfried EICHHORN 1974, Strukturveränderung in der Organisation der medizinischen Versorgung, in: Volker Volkholz u.a. (Hrsg.), Analyse des Gesundheitssystems, Frankfurt am Main, S. 258 - 284
- Peter EICHHORN/Heinrich SIEDENTOPF 1976, Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Baden-Baden

- Thomas ELLWEIN/Ralf ZOLL 1973, Berufsbeamtentum. Anspruch und Wirklichkeit. Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes, Düsseldorf
- Thomas ELLWEIN 1977, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen
- Wolfram ELSNER 1975/76, Die "neue politische Ökonomie" und Ansätze politisch-ökonomischer Neubestimmung in den Wirtschaftswissenschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 20 (1975), S. 1233 - 1247; 21 (1976), S. 71 - 88
- Norbert ENGLER 1974, Das Inflationsproblem aus konflikttheoretischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 20 (1974), S. 20 - 41
- Erziehung und Wissenschaft 28 (1976)
- Klaus EYFERTH/Kurt KREPPNER 1972, Entstehung, Konstanz und Wandel von Einstellungen, in: Handbuch der Psychologie, 7. Band: Sozialpsychologie, 2. Halbband: Forschungsberichte, hrsg. v. Carl Friedrich Graumann, Göttingen, S. 1342 - 1370
- Erich FEINDT 1973, Reform des Rechts des öffentlichen Dienstes, in: Der öffentliche Dienst 26 (1973), S. 153 - 158; 173 - 180; 198 - 203
- Christian VON FERBER 1975, Soziologie für Mediziner. Eine Einführung, Berlin, Heidelberg, New York
- FERNUNIVERSITÄT 1974 als Gesamthochschule in Nordrhein-Westfalen (Projektbeschreibung), Januar 1974, in: Johannes Rau, Die neue Fernuniversität: Ihre Zielsetzung, ihr Aufbau und ihre geplante Arbeitsweise, Düsseldorf, Wien, S. 37 - 86
- Leon FESTINGER 1957, A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston
- Daniel FLAHAULT 1975, The New Auxiliaries and Their Economic Consequences, in: David Alan Ehrlich (Hrsg.), The Health Care Cost Explosion: Which Way Now?, Bern, Stuttgart, Vienna, S. 106 - 110
- Erich FORSTHOFF u.a. 1973, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden
- Myron D. FOTTLER 1972, Manpower Substitution in the Hospital Industry, New York, Washington, London
- Jürgen FRANK/Otto ROLOFF/Hans Peter WIDMAIER 1973, Entscheidungen über öffentliche Güter, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 24 (1973), S. 1 - 27
- Helmar FRANK 1975, Neue Bildungsmedien und -technologien in der Schul- und Berufsausbildung, Göttingen
- Werner FRICKE u.a. 1971, Auf dem Wege zur Dienstleistungsgesellschaft?, Frankfurt am Main

- Eberhard GEISSLER 1971, Strukturwandlungen des deutschen Beamtenrechts unter dem Einfluß arbeits- und tarifrechtlicher Vorstellungen, Diss. Köln
- Johannes GERBER 1962, Betriebswirtschaftliche Grundlagen für die Führung von Streitkräften, Diss. Mannheim
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1968, Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages München 1968, Band 1, Stuttgart
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1971, Modernisierung im öffentlichen Dienst. Einheitliches Dienstrecht. Materialien zur Diskussion, Stuttgart
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1974, Modernisierung im öffentlichen Dienst. Einheitliches Personalrecht, Stuttgart
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1976a, Modernisierung im öffentlichen Dienst. Einheitliches Personalrecht 2, Stuttgart
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1976b, Modernisierung im öffentlichen Dienst. Einheitliches Personalrecht 3, Stuttgart
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1976c, Protokoll des Seminars S 26/1976, Arbeitsgruppe 2, 5.11.1976, Typoskript
- GEWERKSCHAFT ÖTV 1978, Arbeitsplätze an Bildschirmgeräten, 2. Auflage, Stuttgart
- Gerhard GÖSEKE 1970(- 1977), Beschäftigung und Arbeitnehmer-einkommen in der BRD im Jahre 1969 (-1976), in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1970 (- 1977)
- Franz GÖTTLINGER 1972, EDV-Planung in der Öffentlichen Verwaltung, Berlin
- GRUNDSATZPROGRAMM 1959 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn
- Bernd GÜTHER 1977, Infrastruktur und Staat. Zur Entwicklung der allgemeinen Produktionsbedingungen in der BRD 1950 - 1975, Marburg
- Bo GUSTAFSSON 1972, Marxismus und Revisionismus. Eduard Bernsteins Kritik des Marxismus und ihre ideengeschichtlichen Voraussetzungen, Frankfurt am Main
- Hansgeorg HÄFELE 1972, Verbeamtung des Bundestages?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3 (1972), S. 103 - 106
- Fritjof HAFT 1970, Elektronische Datenverarbeitung im Recht, Berlin
- Horst HANUSCH 1977, Verteilung öffentlicher Güter. Eine Studie zur personalen Inzidenz, Göttingen
- Heinz-Dieter HARDES 1976, Artikel "Tarifvertrag (Mantel-, Lohn- und Tarifvertrag)", in: HÖD, Sp. 1625 - 1630
- Gerd HARDEWIG 1974, Finanzielle Aspekte der neuen Wehrstruktur, in: Wehrkunde 23 (1974), S. 9 - 13

- Wilhelm HASENACK 1975, Artikel "Öffentliche Wirtschaftsbe-
triebe", in: Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, hrsg.
v. Reinhold Sellien und Helmut Sellien, Zweiter
Band, 9. Auflage, Wiesbaden, Sp. 543 - 558
- Monika HELD/Hella SCHUMBERGER 1976, Schöne, heile Arbeitswelt.
Methoden und Manipulation der Werkpresse, Frankfurt
am Main
- Christian HELFER 1976, Artikel "Dienst nach Vorschrift", in:
HÖD, Sp. 593 - 595
- Mario HELFERT 1974, Leistungsprinzip, Arbeitsbewertung und
Arbeitswissenschaft, in: WSI-Mitteilungen 27 (1974),
S. 224 - 237
- Klaus-Dirk HENKE 1975, Die Verteilung von Gütern und Diensten
auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Göttin-
gen
- Philipp HERDER-DORNEICH/Werner KÖTZ 1972, Zur Dienstleistungs-
ökonomik. Systemanalyse und Systempolitik der Kran-
kenhauspflegedienste, Berlin
- Adalbert HESS 1976, Statistische Daten und Trends zur "Verbe-
amtung des Parlaments" in Bund und Ländern, in:
Zeitschrift für Parlamentsfragen 7(1976), S. 34 -
42
- Gerd HESSE 1976, Artikel "Versorgung der Beamten, Arbeiter
und Angestellten des öffentlichen Dienstes", in:
HÖD, Sp. 1711 - 1720
- Georg HEUBECK 1970, Entwicklung der Beamtenpensionen im Ver-
gleich zu anderen Arten der Alters- und Hinterblie-
benerversorgung, Bonn - Bad Godesberg
- Kurt HIRCHE 1959, Die Komödie der Privatisierung. Der Kampf um
die öffentliche Wirtschaft, Köln
- Werner HOFFACKER 1973, Der Streik der Beamten, in: Leviathan
1 (1973), S. 254 - 267
- Reinhard HOFFMANN 1966, Beamtentum und Streik, in: Archiv des
öffentlichen Rechts 91 (1966), S. 141 - 192
- Horst HOFFMANN 1976, Artikel "Beihilfen", in: HÖD, Sp. 446 - 454
- Franz HOLLÄNDER 1976, Artikel "Arbeiter des öffentlichen
Dienstes", in: HÖD, Sp. 111 - 125
- Horst HOLZER 1971, Politik in Massenmedien - Zum Antagonismus
von Presse- und Gewerbefreiheit, in: Ralf Zoll (Hrsg.),
Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem her-
gestellter Öffentlichkeit, Opladen, S. 68 - 108
- Horst HOLZER 1973, Kommunikationssoziologie, Reinbek bei
Hamburg
- Christa-Maria HOPF 1974, Gewerkschaftliches Bewußtsein in
staatlichen Bürokratien. Eine explorative Unter-
suchung, Diss. Berlin 1974

- Josef ISENSEE 1971a, Beamtenstreik. Rechtliche Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn - Bad Godesberg
- Josef ISENSEE 1971b, Dienst nach Vorschrift als vorschriftswidriger Dienst, in: Juristenzeitung 26 (1971), S. 73 - 80
- Wolfgang JUNCKER 1976, Artikel "Ruhegehalt", in: HÖD, Sp. 1444 - 1452
- Dieter JUST 1967, Der Spiegel. Arbeitsweise - Inhalt - Wirkung, Hannover
- Rudolf KABEL 1977, Das neue Abgeordnetengesetz vom Dezember 1976, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1977), S. 3 - 10
- Peter E. KALB 1976, Wieviel Lehrer ohne Anstellung?, in: betrifft: erziehung 9 (1976), Heft 9, S. 34
- KARL-BRÄUER-INSTITUT 1978 des Bundes der Steuerzahler e.V., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Wiesbaden
- Eugen Rudolf KAUFMANN 1975, Pflegepersonalknappheit und Kostenexpansion im Gesundheitswesen, Diss. St. Gallen
- Franz-Xaver KAUFMANN 1977 (Hrsg.), Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt. Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbundes, Meisenheim am Glan
- Dieter KELLER 1976, Artikel "Ministerialzulage", in: HÖD, Sp. 989 - 992
- Berndt KELLER 1977, Zu einer Theorie der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 22 (1977), S. 113 - 128
- Herbert E. KLARMAN 1975, The Economic Determinants of Health Care Expenditures, in: David Alan Ehrlich (Hrsg.), The Health Care Cost Explosion: Which Way Now?, Bern, Stuttgart, Vienna, S. 7 - 17
- Hartmut KLATT 1971, Die finanzielle Stellung der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1971), S. 344 - 364
- Hartmut KLATT 1976, Die finanzielle Situation der in Parlamente der Bundesrepublik gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 7 (1976), S. 43 - 48
- Wolfgang KLAUDER 1969, Altersgliederung der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland 1968 nach den Unterlagen der Arbeitsämter, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 8 (Juni 1968), S. 619 - 635
- Klaus KLEMM/Gerd KÖHLER, Volle Klassen - Lehrerschwemme. Die Probleme des Lehrerberarfs und die Folgen für die Bildungsreform, Weinheim und Basel

- Rose-Marie KOHLER/Willi LAMBERTS 1974, Beschäftigung von Hochschulabsolventen in Privatwirtschaft und Bildungswesen, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 25 (1974), S. 81 - 94
- Robert KOHN/Kerr L. WHITE 1976 (Hrsg.), Health Care. An International Study, London, New York, Toronto
- Manfred KOPS 1977, Auswahlverfahren in der Inhaltsanalyse, Meisenheim am Glan
- Erich KÜCHENHOFF u.a. 1972, Bild-Verfälschungen. Analyse der Berichterstattung der Bild-Zeitung über Arbeitskämpfe, Gewerkschaftspolitik, Mieten, Sozialpolitik, Teil 1: Analyse, Frankfurt am Main
- Kurt LANG 1968, "Career-Management": Formen organisatorischer Anpassung an den technischen Wandel in den amerikanischen Streitkräften, in: René König (Hrsg.), Beiträge zur Militärsoziologie, Köln, Opladen, S. 157 - 186
- Eberhard LAUX 1976, Personalplanung im öffentlichen Dienst. Anforderungen und Realitäten, in: Die Verwaltung 9 (1976), S. 137 - 160
- Walter LEISNER 1970, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Bonn - Bad Godesberg
- Walter LEISNER 1971, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst - innere Kontrolle der Staatsgewalt. Zu Begründung und Grenzen der Mitbestimmung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 19 (1971), S. 65 - 68
- Petra LEITNER-BOTSCHAFTER 1973, Die Krankenschwester. Auswirkungen von Strukturen und Organisationsproblemen des Krankenhauses auf Bewußtseins- und Verhaltensweisen bei Krankenschwestern, in: Projekt Gesundheitsanalyse, Gesundheitssystem in der BRD. Materialien zur Analyse, Westberlin, S. 161 - 197
- Bernt LEMHÖFER 1976, Artikel "Trennungsgeld", in: HÖD, Sp. 1647 - 1652
- M. S. LEVITT 1972, Problems of Efficiency, in: M. M. Hauser (Hrsg.), The Economics of Medical Care, London
- Dieter LÖSCH/Heinz-Dietrich ORTLIEB 1976, Artikel "Mitbestimmung", in: HÖD, Sp. 1005 - 1014
- Gerhard LOEWENBERG 1969, Parlamentarismus im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen
- Wolfgang LOSCHOLDER 1976, Artikel "Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Stellungnahme des DBB)", in: HÖD, Sp. 1566 - 1574
- Niklas LUHMANN/Renate MAYNTZ 1973, Personal im öffentlichen Dienst - Eintritt und Karrieren, Baden-Baden

- Burkart LUTZ u.a. 1970, Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, München
- Walter A. MAHLE/Claus WILKENS 1969, Kritische Anmerkungen zur Methode der Publizistischen Stichprobe, in: Publizistik 14 (1969), S. 432 - 442
- Renate MAYNTZ 1978, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, Karlsruhe
- Heinrich MEIER 1974, Über Stellungnahmen zum Bericht der Studienkommission zur Dienstrechtsreform, in: Der öffentliche Dienst 27 (1974), S. 154 - 156; 178 - 181; 194 - 196
- Heiner MINSEN 1977, Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim, in: Gewerkschaft ÖTV, Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen 3, Stuttgart, S. 49 - 77
- Ludwig VON MISES 1922, Die Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus, Jena
- Eberhard MOTHS/Monika WULF-MATHIES 1973, Des Bürgers teure Diener. Bürokratie ohne Leistungszwang. Eine empirische Untersuchung über die Voraussetzungen für eine Reform von Regierung und Verwaltung, Karlsruhe
- Werner MÜHLBRADT/Egon LUTZ 1969, Der Zwang zur Sozialpartnerschaft, Neuwied, Berlin
- Ingo VON MÜNCH 1970, Rechtsgutachten zur Frage eines Streikrechts der Beamten, Hilden
- Fritz NAPHTALI 1928 (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin
- Günter NEUBAUER 1973, Die ökonomische Dimension des zweiten Berichtes der Wehrstruktur-Kommission, in: Wehrkunde 22 (1973), S. 459 - 463
- Fritz NEUMARK 1968, Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik, in: Mittelfristige Finanzplanung. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 31. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bad Godesberg am 30. und 31. Mai 1968, Berlin, S. 11 - 30
- Elisabeth NOELLE-NEUMANN 1973, Kumulation, Konsonanz und Öffentlichkeitseffekt. Ein neuer Ansatz zur Analyse der Wirkungen der Massenmedien, in: Publizistik 18 (1973), S. 26 - 55
- Klaus OBERMAYER 1973, Mitbestimmung in der Kommunalverwaltung, Neuwied, Berlin
- James O'CONNOR 1975, Die fiskalische Krise des Staates, in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 104 - 132

- Fritz OSSENBUHL 1972, Erweiterte Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften. Ein Rechtsgutachten, Stuttgart
- Wolfgang PIPPKE 1975, Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung. Hierarchiebedingte Arbeitsanforderungen und Beförderungspraxis im höheren Dienst, Baden-Baden
- Ulrich PLEISS 1976, Artikel "Personal- und Sozialaufwand", in: HÖD, Sp. 1136 - 1150
- Willi PÖHLER 1974, Bestandsaufnahme, Analyse und Entwicklungstrends im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich, in: Heinz Oskar Vetter (Hrsg.), Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe. Protokoll der Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 16. und 17. Mai 1974 in München, Frankfurt am Main, Köln, S. 56 - 68
- Erich POTTHOFF 1974, Wirtschaftlichkeit des Arbeitsplatzes in der Verwaltung als Schwerpunkt der Rationalisierung, in: Rationalisierung 25 (1974), S. 254 - 256
- PROJEKT KLASSENANALYSE 1973, Materialien zur Klassenstruktur der BRD. Erster Teil: Theoretische Grundlagen und Kritiken, Westberlin
- Günter PÜTTNER 1972, Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen, Ein Rechtsgutachten, Hannover, Bremen, Frankfurt am Main
- Günter PÜTTNER 1974, Mitbestimmung und Mitwirkung des Personals in der Verwaltung, in: Hans-Joachim von Oertzen (Hrsg.), "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart, Bonn, Köln, Mainz, S. 73 - 94
- Uta QUASTHOFF 1973, Soziale Vorurteile und Kommunikation, Frankfurt am Main
- Thomas RAISER 1972, Paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden, in: Recht der Arbeit 25 (1972), S. 65 - 73
- Thilo RAMM 1970, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten. Ein Rechtsgutachten, Köln
- Eugen RAU 1973, Die Ursachen der säkulären Inflation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 18 (1973), S. 818 - 840; 1094 - 1106
- Hasso VON RECUM 1969, Aspekte der Bildungsökonomie, Neuwied, Berlin
- Hartmut REINERS/Volker VOLKHOLZ 1977 (Hrsg.), Das Gesundheitssystem in der BRD. Eine Einführung, Westberlin
- Wilhelm REUSS 1966, Der "politische" Arbeitskampf, in: Arbeit und Recht 14 (1966), S. 264 - 268
- Wilhelm REUSS 1976, Artikel "Arbeitskampf im öffentlichen Dienst (juristische Aspekte)", in: HÖD, Sp. 165 - 175

- Wilhelm REUSS 1977, Grenzen der Streikfreiheit im öffentlichen Dienst, in: Klaus König/Hans-Werner Laubinger/Frido Wagener (Hrsg.), Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 417 - 435
- Waldemar REUTER 1958, Beamte und Streik, in: Der Deutsche Beamte 8 (1958), S. 99f.
- Jürgen RITSERT 1972, Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung, Frankfurt am Main
- Gottfried RÖSNER 1971, Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung der Ausgabenplanung und ihrer Bedeutung für die Konjunkturpolitik, Diss. Frankfurt am Main
- Franz RONNEBERGER/Udo RÖDEL 1971, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn - Bad Godesberg
- Franz RONNEBERGER/Udo RÖDEL/Jürgen WALCHSHÖFER 1975, Der "häßliche" Beamte. Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums, Bonn - Bad Godesberg
- Werner SAUERBORN 1977, Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, in: Gewerkschaft ÖTV, Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen 3, Stuttgart, S. 7 - 48
- Claus SCHÄFER/Rainer SKIBA/Hartmut TOFAUTE 1975, Personalausgaben und Einkommensfindung im öffentlichen Dienst, Köln
- Heiner SCHÄFER 1968, Die BILD-Zeitung, eine Ordnungsmacht im Spätkapitalismus, in: Heinz Grossmann/Oskar Negt (Hrsg.), Die Auferstehung der Gewalt. Springerblockade und politische Reaktion in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main, S. 19 - 29
- Helmut SCHÄFER 1977, Bildungspolitische und bildungsökonomische Aspekte des Schulfernsehens, in: Albert Eßer (Hrsg.), Handbuch Schulfernsehen, Weinheim, Basel, S. 240 - 245
- Bernd SCHÄFER/Bernd SIX 1978, Sozialpsychologie des Vorurteils, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
- Heribert SCHATZ 1971, "Tagesschau" und "heute" - Politisierung des Unpolitischen?, in: Ralf Zöll (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Opladen, S. 109 - 123
- Hermann SCHEER 1976, Ideologische Wende in der Bundesrepublik?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 27 (1976), S. 321 - 331
- Hanfried SCHERER 1976, Hokuspokus. Lehrerarbeitslosigkeit. Teilzeitverträge, in: betrifft: erziehung 9 (1976), Heft 7, S. 9f.

- K. Jürgen SCHMIDT 1972, Die Bestimmungsfaktoren der Staatsausgaben. Dargestellt am Beispiel der BRD, Diss. Freiburg (Schweiz)
- Walter SCHMITT GLAESER 1974, Partizipation im öffentlichen Dienst, in: Die öffentliche Verwaltung 27 (1974), S. 152 - 157
- Hans-Peter SCHNEIDER 1972, Wirtschaftliche Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen, in: Die öffentliche Verwaltung 25 (1972), S. 598 - 605
- Bernd SCHOPPE 1970, Artikel "Verbeamtung des Parlaments", in: Hans-Helmut Röhring/Kurt Sontheimer (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, München, S. 469f.
- Hans SCHREIBER 1973, Werkzeitschriften: Öffentlichkeitsarbeit nach innen, Frankfurt, New York
- Dieter SCHRÖDER 1971, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
- Winfried SCHULZ 1968, Zur Methode der Publizistischen Stichprobe, in: Publizistik 13 (1968), S. 330 - 339
- Winfried SCHULZ 1972, Samplebildung bei Tageszeitungen. Zur Diskussion um die Methode der Publizistischen Stichprobe, in: Publizistik 17 (1972, S. 207 - 221
- Winfried SCHULZ 1976, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung, Freiburg, München
- Michael SCHUMANN u.a. 1971, Am Beispiel der Septemberstreiks - Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse? Eine empirische Untersuchung, Frankfurt am Main
- Otfried SEEWALD 1973, Bisherige Erfahrungen mit der "analytischen Dienstpostenbewertung" in der Bundesrepublik Deutschland, Köln, Berlin, Bonn, München
- SENATSKANZLEI BREMEN 1972, Projektgruppe Organisationswesen und Verwaltungsreform, Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung, Bremen
- Werner SIEGERT 1962, Moral Suasion als währungspolitisches Mittel des Zentralbanksystems, Diss. Köln
- Martin SOGEMEIER 1926, Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin
- Kurt SONTHEIMER/Wilhelm BLEEK 1973, Abschied vom Berufsbeamtentum?, Hamburg
- Hartmut STEINBACH 1973, Das Leistungsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung 26 (1973), S. 217 - 221
- Klaus STEINER 1975, Das Regelungsverfahren im öffentlichen Dienst. Gesetz-Modell - Gesetz/Tarif-Modell, Diss. Heidelberg

- Kurt STEINHAUS 1975, Streiks in der Bundesrepublik 1966 - 1974, Frankfurt am Main
- STENOGRAPHISCHE NIEDERSCHRIFT 1975 der Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. am Dienstag, dem 10. Juni 1975 zum Thema "Warum gibt es so viele Beamte in den Parlamenten? Ursachen, Tendenzen, Folgerungen", Typoskript
- Der Stern, 29. Jahr, Nr. 9/1976 v. 19.2.76
- Alfred STOBBE 1975, Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin, Heidelberg, New York
- Joachim STÖCKLE 1970, Personalfürsorge im Rahmen der territorialen Verwaltungsreform am Beispiel von Rheinland-Pfalz, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 189 - 196
- Konrad STOLLREITHER 1975, Mitbestimmung. Ideologie oder Partnerschaft, Köln, Berlin, Bonn, München
- Gerhard STUBY 1978, Das Recht auf Arbeit als Grundrecht und als internationales Menschenrecht, in: Udo Achten u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuwied, Darmstadt, S. 75 - 103
- P. SWERTZ 1973, Kostenprobleme des Krankenhauses, in: Maria Blohmke (Hrsg.), Kosten des Gesundheitswesens. Sozialökologie und Sozialmedizin, Stuttgart, S. 50 - 53
- Ulrich TEICHMANN 1976, Grundriß der Konjunkturpolitik, München
- Uwe THAYSEN 1977, Erste Zahlen zur Sozialstruktur des 8. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1977), S. 183
- Hartmut TOFAUTE 1974, Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, Köln
- Hartmut TOFAUTE 1977, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte, Stuttgart
- Johannes K. TRIEBE/Hardi FISCHER/Eberhard ULRICH 1973, Auswahl von Bewerbern für den öffentlichen Dienst: Problemstudie zur Informations- und Entscheidungsfindung, Baden-Baden
- Carl Hermann ULE 1973, Der Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt 88 (1973), S. 442 - 444
- VERHANDLUNGEN 1970 des 48. Deutschen Juristentages, Mainz 1970, Band II, Teil O, München
- Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1978
- Fritz VILMAR 1973a, Strategien der Demokratisierung, Band I: Theorie der Praxis, Darmstadt, Neuwied
- Fritz VILMAR 1973b, Strategien der Demokratisierung, Band II: Modelle und Kämpfe der Praxis, Darmstadt, Neuwied

- Volker VOLKHOLZ 1973, Krankenschwestern. Krankenhaus. Gesundheitssystem. Eine Kritik, Stuttgart
- Charles A. WEDEMEYER/Henry A. BERN, Das Fernstudium an der Universität von Wisconsin, in: Otto Peters (Hrsg.), Texte zum Hochschulfernstudium, Weinheim, Basel, S. 29 - 56
- Karl-Hans WEIMER 1974, Modernisierung im öffentlichen Personennahverkehr. Probleme und Lösungsvorschläge, Stuttgart
- Hans-Dietrich WEISS 1973, "Dienst nach Vorschrift" als Dienstvergehen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 21 (1973), S. 221 - 229
- Gerhard WEISS 1978, Die ÖTV. Politik und gesellschaftspolitische Konzeptionen der Gewerkschaft ÖTV von 1966 - 1976, Marburg
- Herbert WEISSENBOCK 1974, Studien zur ökonomischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Stuttgart
- Hansjörg WEITBRECHT 1973, Wirkung und Verfahren der Tarifautonomie. Ein soziologischer Vergleich zum Konflikt der Tarifpartner in Wirtschaft und öffentlichem Dienst, Baden-Baden 1973
- Walter WIESE 1972, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen. Probleme. Neuordnung, Neuwied, Berlin
- Max WINGEN 1976, Artikel "Kindergeld", in: HÖD, Sp. 857 - 860
- Ralf ZOLL/Eike HENNIG 1970, Massenmedien und Meinungsbildung. Angebot, Reichweite, Nutzung und Inhalt der Medien in der BRD, München
- Rainer ZOLL 1976, Der Doppelcharakter der Gewerkschaften, Frankfurt am Main
- Wolfgang ZEIDLER 1973, Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, in: Hans-Joachim von Oertzen (Hrsg.), "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 23 - 45

Lebenslauf

Ich, Lothar Kurz, wurde am 7.5.1949 als zweites Kind des technischen Angestellten Friedrich Kurz und seiner Frau Hildegard, geb. Barg, in Niederhonnefeld, Kreis Neuwied, geboren.

Seit Ostern 1955 besuchte ich die Evangelische Volksschule in Straßenhaus, Kreis Neuwied, seit Ostern 1959 das Staatliche Gymnasium für Jungen in Neuwied, an dem ich am 19.6.1967 das Zeugnis der Reife erwarb.

Im Sommersemester 1969 nahm ich an der Universität Bonn mein Studium in den Fächern Geschichte, Soziologie, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre auf; zum Wintersemester 1973/74 wechselte ich zur Universität Münster. Am 17.5.1976 legte ich mein erstes Philologisches Staatsexamen in den Fächern Sozialwissenschaften und Geschichte ab.

